

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Монографія

За загальною редакцією:
д-ра юрид. наук, проф. Я.В. Лазура

Ужгород • ТОВ «РІК-У» • 2018

УДК 347.218.2:352(0.064)

Гусь А.І., Карабін Т.О., Ленгер Я.І., Менджул М.В., Савчин М.В., Сюсько М.М., Черевко П.П. Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад / за заг. ред. Я.В.Лазура. Ужгород: РІК-У, 2018. 212 с.

Рецензенти:

Олександр Янович Рогач, д.ю.н.,
професор, проректор з науково-педагогічної роботи ДВНЗ «УжНУ»

Дмитро Миколайович Бєлов, д.ю.н.,
професор, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «УжНУ»

**Рекомендовано до друку
рішенням Вченої ради юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
(протокол № 5 від 26.11.2018р.)**

Монографія присвячена розробці цілісної концепції правового режиму публічного майна об'єднаної територіальної громади, що включає дослідження правових засад публічної власності та публічного майна, обґрунтування поняття «публічне майно об'єднаної територіальної громади», його сутностей та призначення, встановлення сутнісних характеристик публічного майна об'єднаної територіальної громади, які дозволили б відмежувати це майно від інших видів приватного та публічного майна, вироблення пропозицій щодо покращення правового регулювання формування публічного майна об'єднаними територіальними громадами на сучасному етапі задля забезпечення їх сталого розвитку, встановлення взаємозв'язку та співвідношення функцій та повноважень територіальної громади щодо управління та розпорядження публічним майном з відповідними функціями та повноваженнями органів.

Написання та видання монографії «Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад» відбулося при грантовій підтримці Держаного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф83/48761.

ISBN 978-617-7692-28-6

© Колектив авторів, 2018
© ТОВ «РІК-У», 2018

ЗМІСТ

ВСТУП	5
1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА ПУБЛІЧНОГО МАЙНА	7
1.1. Суспільний інтерес та публічне майно	7
1.2. Природні монополії та економічна інфраструктура	14
1.3. Сутнісний зміст і межі здійснення права публічної власності	19
1.4. Захист публічного майна та публічної власності	25
1.5. Окремі конституційні режими публічного майна	28
1.6. Стандарти належної правової процедури при здійсненні повноважень щодо публічного майна об'єднаних територіальних громад	33
2. ЗМІСТ ТА СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	40
2.1. Поняття та ознаки категорії «публічне майно»	40
2.2. Види публічного майна	49
2.3. Правовий режим публічного майна	69
3. ВИНИКНЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	82
3.1. Підстави та порядок формування публічного майна ОТГ	82

3.2. Передача майна об'єднаній територіальній громаді від інших суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів приватного права	88
3.3. Припинення правового режиму публічного майна об'єднаної територіальної громади	95
4. ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	101
4.1. Об'єднана територіальна громада як первинний власник публічного майна	101
4.2. Повноваження органу місцевого самоврядування щодо використання та розпорядження майном об'єднаної територіальної громади	114
4.3. Повноваження спеціальних органів щодо контролю за використанням та розпорядженням публічним майном об'єднаної територіальної громади	132
4.4. Права та обов'язки приватних осіб щодо публічного майна об'єднаної територіальної громади	138
4.5. Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади	151
5. ПУБЛІЧНЕ МАЙНО ОТГ – ОСНОВА РЕГІОНАЛЬНОГО ТА ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА	167
5.1. Публічне майно об'єднаних територіальних громад та співробітництво територіальних громад	167
5.2. Роль публічного майна об'єднаної територіальної громади у здійсненні транскордонного співробітництва	175
ДОДАТОК	195
Список використаних джерел	197

ВСТУП

Процеси добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад призвели до утворення станом на січень 2019 року більше 800 об'єднаних територіальних громад. Відповідно такі процеси призвели до актуалізації питання наділення їх відповідними ресурсами та створення належного правового механізму управління публічним майном для забезпечення їх спроможності. А відтак, необхідність формування належної матеріальної та фінансової основи їх діяльності зумовлює необхідність вироблення науково-теоретичної моделі правового режиму публічного майна відповідних громад.

Запозичивши поняття «публічне майно» із зарубіжної юридичної науки, вітчизняна доктрина поки що не зуміла напрацювати загальноприйняте розуміння цієї категорії. Тим не менше, як правило, сюди відносять і публічні грошові кошти, і майно державних і комунальних підприємств, і майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації, і публічне майно загального користування. Проблеми недостатньої теоретичної розробленості навіть на понятійному рівні підсилюються необхідністю створення дієвих правових механізмів та процедур набуття, використання, розпорядження та відчуження публічного майна щойно створених територіальних громад. Крім того, особливості місцевого самоврядування як такого актуалізують ще й питання прав та обов'язків приватних осіб щодо публічного майна об'єднаної територіальної громади.

Публічне майно об'єднаних територіальних громад характеризується особливим правовим режимом, що пов'язаний із відмінностями формування цього майна, а також наявністю правомочностей (повноважень) територіальної громади та її

членів щодо управління публічним майном. Відповідно, правове регулювання виникнення, зміни та припинення режиму публічного майна об'єднаних територіальних громад повинне здійснюватися на засадах субсидіарності, забезпечення спроможності та сталого розвитку даних територіальних громад.

Відповідно, такі питання, як конституційні засади публічної власності та публічного майна, обґрунтування поняття «публічне майно об'єднаної територіальної громади», його сутностей та призначення, встановлення сутнісних характеристик публічного майна об'єднаної територіальної громади, які дозволили б відмежувати це майно від інших видів приватного та публічного майна, вироблення пропозицій щодо покращення правового регулювання формування публічного майна об'єднаними територіальними громадами на сучасному етапі задля забезпечення їх сталого розвитку, встановлення взаємозв'язку та співвідношення функцій та повноважень територіальної громади щодо управління та розпорядження публічним майном з відповідними функціями та повноваженнями органів, які нею обрані, а також розробки цілісної концепції правового режиму публічного майна об'єднаної територіальної громади стали предметом дослідження, результати якого відображені у пропонованому виданні.

Дослідження проводилося при грантовій підтримці Держаного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф83/48761.

д.ю.н., професор Я.В. Лазур

1 | КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА ПУБЛІЧНОГО МАЙНА¹

1.1. Суспільний інтерес та публічне майно

Дослідження сутності публічного майна зумовлено економічною природою права власності. Виходячи із поєднання позитивістського і природно-правового підходів, право публічної власності не може зводитися лише до певної форми його правового регулювання. Правомірність існування такого виду власності виводиться з природи економічних відносин, які є предметом правового регулювання з точки зору забезпечення публічного інтересу щодо доступу до природних, інформаційних ресурсів, їх ефективного використання, управління і контролю.

Виходячи із принципу верховенства права правове регулювання відносин власності та майнових відносин визначається в економічній площині щодо використання корисних властивостей, плодів, продукції, що вилучаються із майна чи володіння особи. У силу економічної природи права власності проблеми власності слід також розглядати в економічній площині на зразок Р. Познера², Е. де Сото³, згідно з якими акцентується увага на питаннях реалізації правомочностей власника з точки зору економічного ефекту та гарантій статусу власника,

¹ Автор розділу: Михайло Савчин, д.ю.н., проф., директор, НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права, Ужгородський національний університет.

² Ричард А. Познер. 2004. *Економічний аналіз права*. В 2-х томах. Санкт-Петербург: Экономическая школа.

³ Ернандо де Сото. 2017. *Загадка капіталу. Чому капіталізм перемагає на Заході і ніде більше?* Київ: Наш формат.

реєстрації майна та здійснення операцій з ними. Слід також мати основні функції держави – оподаткуванні, регулюванні та модифікації правил відповідальності¹. За таких умов публічне майно розглядають через призму категорій ліквідності, управлінської залученості та прибутковості².

Ці елементи здійснення права власності набувають специфічного характеру в силу особливостей носія титулу публічної власності – народу України чи територіальної громади, які по суті перетворюються на бенефіціарія, оскільки від їх імені та в їх інтересах правомочності власника здійснюються органами публічної влади або менеджментом юридичних осіб публічного права.

За таких умов постають питання щодо доречності і суспільної необхідності переходу у публічну власність окремих категорій майна, оскільки виникають питання із забезпеченням ефективного використання майна та демократичного контролю над його використанням. З іншого боку, в окремих сферах економічного життя приватна підприємницька діяльність приносить незначний прибуток або видатки на неї перевищують доходи, що позбавляє сенсу приватну підприємницьку ініціативу, хоча така може мати інфраструктурну цінність для суспільства чи держави. Водночас ці процеси зумовлюють публічно-приватне партнерство, що також накладає свій відбиток на здійснення правомочностей носія титулу публічної власності.

Гарантії належності певного майна до публічного зумовлено суспільним інтересом. Воно визначає нагальну необхідність запровадження публічного порядку управління та контролю за здійснення правомочностей власника щодо такого майна. Суспільний інтерес у конституційному праві є одним із критеріїв інтерпретації прав людини, зокрема, з од-

¹ Richard A Epstein. 1985 *Takings. Private Property and the Power of Eminent Domain*. Harvard University Press. P. 93, 95.

² S. Narula, M. Singla. 2014. Empirical Study on Non Performing Assets of Bank. 2, No. 1. *International Journal of Advance Research in Computer Science and Management Studies*. P. 196.

ного боку, визначення меж їх здійснення. З другого боку, при вирішенні питань про конституційність правових актів та розгляду конституційних скарг суспільний інтерес може служити критерієм визначення обсягу захисту сутнісного змісту права. Зокрема, Конституційний Суд України наразі визначав поняття «охоронюваний суспільний інтерес», який він трактує як вужче поняття на відміну від суспільного інтересу, наступним чином:¹

«...на відміну від інтересу в широкому розумінні, перебуває виключно у логічно-смісловому зв'язку із суб'єктивними правами, але прямо ними не опосередковується, тобто виходить за межі останніх.

...види і зміст охоронюваних законом інтересів, що перебувають у логічно-смісловому зв'язку з поняттям «права», як правило, не визначаються у статтях закону, а тому фактично є правоохоронюваними.

...У випадках, коли інтерес не підлягає охороні ані законом, ані правом, законодавець завжди прямо про це зазначає.

...Законний інтерес відбиває лише легітимне прагнення свого носія до того, що не заборонено законом, тобто тільки його бажання, мрію, потяг до нього, а отже – й не юридичну, а фактичну (соціальну) можливість. Це прагнення у межах сфери правового регулювання до користування якимсь конкретним матеріальним або нематеріальним благом. Відмінність такого блага від блага, яке охоплюється змістом суб'єктивного права, полягає в тому, що користування благом, на яке особа має право, визначається можливістю в рамках закону, а до якого має законний інтерес – без вимог певних дій від інших осіб або чітко встановлених меж поведінки».

У свою чергу, суддя КСУ Станіслав Шевчук, в окремій думці про сумнівність підходу у задоволенні клопотання про від-

¹ Рішення КСУ № 18-рп/2004 від 01.12.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>

кликання омбудсманом свого конституційного подання, яке стосувалося відбору зразків ДНК особи, наголошує саме на суспільній важливості захисту прав людини¹:

«Уповноважений Верховної Ради України з прав людини порушив надзвичайно важливе питання конституційного рівня, адже виникла потреба у з'ясуванні розумного співвідношення між необхідністю захисту фундаментального права людини на приватність та потребою впровадження новітніх інформаційних технологій у процеси виявлення, попередження та профілактики правопорушень, боротьби з організованою злочинністю, тероризмом.

Так, на мою думку, варті уваги питання відсутності в [ст. 26 Закону «Про Національну поліцію»] диференційованого підходу визначення кола осіб, стосовно яких уможливорюється збір інформації; необхідності збору зразків ДНК залежно від ступеня тяжкості та характеру правопорушення; визначення обставин, за яких можуть відбиратись у особи зразки ДНК; відсутності судового контролю за збором зразків ДНК тощо».

Таким чином, фактично у конституційному праві суспільний інтерес служить засобом балансування при інтерпретації суб'єктивного публічного права. У контексті суспільного інтересу публічне майно має забезпечувати доступ приватних осіб до публічних благ та майна з метою сприяння у здійсненні належним їм основоположних прав і свобод. Таким чином, всі рішення та акти органів публічної адміністрації щодо публічного майна мають здійснюватися відповідно до основоположного конституційного рішення – поважання людської гідності та утвердження і здійснення прав і свобод людини (ст. 3 Конституції України). Розсуд публічної адміністрації щодо здійснення функцій управління та контролю за публічним майном має відповідати засадам законності, юридичної

¹ Окрема ухвала судді КСУ Станіслава Шевчука на ухвалу № 10-уп/2018 від 06.12.2018 р.

визначеності, законним сподіванням, заборони свавілля та дискримінації як компонентів верховенства права (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 19), соціальної функції права та розподілу функцій щодо управління публічним майном (ст. 13, 14, 41, 42, 85, 92, 116, 119, 138, 143).

Адміністративісти відзначають, що регуляторний вимір інституту публічного майна базується на акумулюванні капіталу, потрібного для виконання мети та завдань публічної адміністрації, а також суб'єктів приватного права, задіяних в адміністративних правовідносинах щодо використання публічного майна. Публічне майно покликане прямо або опосередковано сприяти реалізації публічного інтересу¹. Далі наголошується на таких ознаках публічного майна: 1) є об'єктом власності народу України, державної та комунальної власності; 2) невизначене коло осіб на власний розсуд може його використовувати або сподіватися на використання на законній підставі невизначену кількість разів; 3) його охорона забезпечується публічними і приватними юридичними засобами, за що передбачена юридична відповідальність; 4) виступає засобом здійснення владних повноважень, функцій і завдань публічної влади та здійснення прав і свобод людини; 5) порядок вчинення правочинів із ним регулюється приватним правом; 6) публічне право визначає особливості юридичного режиму його користування; 7) види та правовий режим публічного майна, суб'єкти його управління встановлюються законом; 8) рішення про його відчуження здійснює орган публічної адміністрації відповідно до своїх повноважень, за встановленою процедурою, на підставі чого ухвалює адміністративний акт; 9) форми перетворення та припинення публічного майна встановлюється на основі закону органом публічної адміністрації у виняткових випадках; 10) рішення та акти щодо публічного майна здійснюються органами публічної адмі-

¹ Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко. 2014. *Загальне адміністративне право*. Київ: Ваїте. С. 298-304; Наталія Задирака. 2017. Місце та призначення інституту публічного майна в системі загального адміністративного права. *9 Адміністративне право і процес*. С. 126.

ністрації у межах повноважень, у порядку та в спосіб, визначені Конституцією і законами України; 11) органи публічної адміністрації несуть відповідальність за належне управління публічним майном; 12) рішення і акти публічної адміністрації щодо публічного майна можуть бути оскаржені у судовому порядку¹.

Для з'ясування цінності публічного майна для життєзабезпечення населення та розвитку соціальної інфраструктури важливим є структура національної економіки, зокрема, її експорто- і імпортозаміщення, структура національного товаровиробництва, надання послуг, обігу капіталів, ступеня відкритості входження на ринок і виходу з нього через процедури державного реєстру. Однак ключовими факторами на ринку стають конкуренція, монополізм, а також глобалізація і пов'язані із нею інтеграційні процеси на світовому ринку. Всі ці фактори накладають об'єктивні обмеження на здійснення управління публічним майном, що зумовлює демократичний контроль за його використанням і захист від можливих зловживань шляхом раціонального прогресивного оподаткування менеджменту та відкритих тендерів на державні закупівлі і замовлення.

Згідно з Конституцією України визнається, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частини 1, 2 статті 13). Земля визнається основним національним багатством, що перебуває

¹ В.М. Пищида. 2015. Публічне майно як об'єкт публічно-правового спору в адміністративних судах. 17.1 *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. С. 146.

під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (стаття 14).

По суті ці принципи права визначають конституційні цілі щодо змісту законодавства, адміністративної і судової практики у сфері відносин щодо публічного майна. Такими цілями визнаються об'єкти власності, що мають характер природної монополії, в силу чого вони мають перебувати у публічній власності. Також визначається основний носій публічної власності – народ України, а опосередковано – територіальна громада. Фактично визнається, що носіями і бенефіціаріями права публічної власності є народ України і територіальні громади, у свою чергу – їх правомочності здійснюють відповідно органи державної влади і органи місцевого самоврядування, які наділяють конкретним обсягом правоздатності юридичних осіб публічного права, що здійснюють функції з управління об'єктами публічної власності¹. Фідуціарність цих зобов'язань пов'язана із тим, що народ України безпосередньо не вступає у правовідносини; від його імені такі зобов'язання здійснюються в порядку представництва.

Таким чином, структуру володіння майном, що знаходиться у публічній власності може бути розкрито через природу природної монополії, структури національної економіки, стану економічної і соціальної інфраструктури та особливостей господарської діяльності. Зазначені фактори зумовлюють сам зміст здійснення правомочностей власника публічного майна, особливостей регуляторної, фінансової і фіскальної політики держави.

¹ О.В. Полтавський. 2012. Про фідуціарний характер договірних представницьких відносин. 1 *Форум права*. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12povdpv.pdf>

1.2. Природні монополії та економічна інфраструктура

Конституція України малослівна стосовно монополій, оскільки така є одним із критеріїв обмеження права на свободу підприємницької діяльності. У силу положень ч. 3 ст. 42 Конституції на державі лежить позитивний обов'язок щодо:

- а) визначення на рівні закону видів монополій та їх меж;
- б) заборона суб'єктам господарювання зловживати монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції;
- в) здійснення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності.

Тому тут питання лежить у необхідності монополії у демократичному суспільстві, тобто з точки зору економічної демократії. І така монополія повинна мати достатній і доречний характер у певному сегменті (галузі) національної економіки. У нашому контексті суспільна економічна необхідність монополії має цілком економічний вираз, а тому вона потребує верифікації у площині «доходи – видатки», «структура економіки – соціальна/економічна інфраструктура».

Природна монополія в господарській сфері з точки зору верховенства права виникає тоді, коли це виправдано з точки зору концентрації ресурсів, у ситуації невизначеності та недостатності у доступі до інформації або в силу особливостей структури національної економіки. Зокрема, обґрунтовується думка про те, що монополія є наслідком конкуренції на ринку, яка сприяє концентрації ресурсів в одних руках, а також диференціації товарів (послуг) на ринку як елементу стратегії сучасних компаній¹.

Необхідність концентрації ресурсів як юридично обґрунтована підстава створення і функціонування природної монополії пов'язана із переважанням витрат над доходами у ви-

¹ Г.М. Филюк. 2009. Методологічні передумови сучасного дослідження монополії. 20 *Теоретичні і прикладні питання економіки*. С. 71.

падку наявності конкуренції між декількома виробниками на ринку. За такої ситуації рано чи пізно конкуруючі підприємці виявлять між собою сильнішою, який сконцентрує всі наявні ресурси в одній компанії чи холдингу, а в разі не вирішення цієї ситуації – відповідну галузь національної економіки очікує стагнація або занепад. Згідно з теоремою Коуза концентрація (алокація) ресурсів за умов вільного обігу їх переміщення здійснюється туди, де їх використання є ціннішим¹, тобто вони набувають важливе значення і позитивно впливають на доходи і визначають прибутковість певних галузей національної економіки, що пов'язано із концентрацією ресурсів, що забезпечується законодавчо².

Природа економічної діяльності така, що окремі її сфери пов'язані із професійним ризиком на ринку, на якому не можна передбачити на середньо- чи довгострокову перспективу можливі наслідки своїх дій і належним чином спланувати таку діяльність. Невизначеність на ринку тісно пов'язана також із обмеженістю доступу інформації або ситуації, яка з точки зору юридичної кібернетики характеризується різного роду «інформаційними шумами», які у всьому масиві інформації ускладнюють визначення основних тенденцій на ринку³. З точки зору синергії, флуктуації у системі, які складно виявити в еволюційному аспекті, стають джерелом нерівноваги в ній, що змушує національну економіку шукати нову точку рівноваги, але вже нової якості і відмінними характеристиками у порівнянні із першопочатковим станом. За таких умов відбір, аналіз і систематизація наявної інформації збільшує обсяг витрат на продукцію, послуги чи вартість капіталу, який вкладається у сфери економіки із обмеженим доступом інформації

¹ Дж. Игуэлл, М. Милгейт, П. Ньюмен (ред.). *Экономическая теория*. Москва: ИНФРА-М. С. 61.

² Р.Р. Августин, О.Б. Саприка, Н.М. Галазюк. 2010. Природні монополії: економічна сутність та об'єктивна потреба їх виникнення. 20.4 *Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України*. С. 167.

³ Талеб Н.Н. 2009. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. Москва: КоЛибри.

чи в умовах інформаційної невизначеності. У свою чергу, це має наслідком концентрацію ресурсів в одних руках, щоб зменшити видатки на одиницю продукції. З точки зору ефективності згідно з теоремою Коуза не має значення, як першопочатково розподіляються права, за умови, що ними можливо вільно обмінюватися. Однак такий розподіл можливий при дієвій системі гарантування виконання господарських договорів, необхідною умовою є доступ до незалежного і безстороннього суду, та можливості мінімізації видатків щодо ведення переговорів, укладення і виконання умов договорів, на які може вплинути багато факторів, які призведуть до надмірних витрат (за Коузом, трансакційні видатки). Звісно, що на практиці розподіл прав шляхом вільного обміну складно досягти. Стосовно специфіки економічної системи України, еволюція якої зазнала переходу від командно-адміністративної до соціально орієнтованої ринкової, слід ставити питання про ефективність інституцій, які забезпечуватимуть розподіл прав і гарантії дотримання договорів, що виражаються у функціонально-адекватній до реальності регуляторній політиці уряду та реальних гарантіях ефективної діяльності уряду, який підтримуватиме ділову активність, зокрема, стабільність господарських договорів. Адже відсутність верховенства права при неналежному виконанні договорів і відсутність компенсацій є вилученням майна без належної підстави.

Природна монополія є відособленою структурою ринкового середовища, існування якої економічно доцільне. Вона виникає внаслідок технологічних особливостей виробництва та його матеріальної бази. Основними причинами існування природних монополій є законодавче надання виняткових прав у певних сферах господарської діяльності та економічна ефективність концентрації виробництва. Природні монополії виникають лише в тих галузях економіки, де конкуренція була б економічно неефективним і руйнівним явищем¹.

¹ Р.Р. Августин, О.Б. Саприка, Н.М. Галазюк. 2010. Природні монополії: економічна сутність та об'єктивна потреба їх виникнення. С. 171.

Означені фактори стають необхідними і достатніми умовами для закріплення певного майна у публічній власності. Стан монополії виникає тоді, коли витрати, пов'язані із доступом до ресурсів, інформації або подолання невизначеності на ринку, тобто за Коузом трансакційні видатки, оптимізуються завдяки узгодженості дій учасників на ньому і дозволяють продавати товари і послуги на ринку з прибутком та мінімізують можливі суспільні витрати, забезпечуючи добробут суспільства, своєрідний «трикутник благополуччя» за Е. Вестом¹.

Концентрація монополіями ресурсів (інформаційних і матеріальних ресурсів, мінімізація трансакцій) на ринку зумовлює позитивний обов'язок держави забезпечити захист від: (а) зловживання на ринку; (б) неправомірного обмеження конкуренції та (в) запобігання і усунення недобросовісної конкуренції. Тому держава має концентруватися на завданнях щодо обмеження надмірно високої монопольної ціни, оскільки вона супроводжує підвищення суспільних видатків і негативно впливає на суміжні галузі економіки, що у кінцевому результаті не вигідно для монополіста, оскільки у нього звужується доступ до необхідних ресурсів, які об'єктивно він може залучити лише на суміжних ринках. Оскільки забезпечити повний цикл виробництва є недосяжною метою і він власне властивий для адміністративно-командної економіки, то монополіст залишається із проблемою доступу до необхідних ресурсів наодинці і потребуватиме радикальних протекціоністських заходів від держави, що може лягти надмірним тягарем на Державний бюджет, який формується за рахунок платників податків.

У свою чергу, неправомірне обмеження конкуренції чи недобросовісна конкуренція з боку монополіста має вплив саме на суміжні ринки і може послужити своєрідним «фактором доміно», породивши кризові явища у суміжних галузях, а потім – у масштабах національної економіки.

На основі аналізу наукових підходів до регулювання природної монополії встановлено, що при її функціонуванні

¹ Дж. Итуэлл, М. Милгейт, П. Ньюмен (ред.). *Экономическая теория*. С. 592.

можливі втрати суспільного добробуту. Це є підґрунтям для державного регулювання природної монополії шляхом обмеження цін (тарифів), що, як вважається в неокласичній теорії, сприяє досягненню більш ефективного розподілу ресурсів в економіці.

Критерієм ефективності визначено ефективність за Парето, яка досягається при застосуванні моделі «ефективного ціноутворення», тобто коли ціна продукції дорівнює граничним витратам її виробництва. Проте в результаті критичного аналізу концепцій регулювання природної монополії з позицій неоавстрійської та неоінституціональної шкіл доведено, що до втрат добробуту може призводити не тільки монопольне становище підприємства на ринку, але і державне його регулювання.

На відміну від положень неокласичної теорії, згідно з якими відмінності між граничними витратами і ціною природної монополії є результатом монополістичної практики, положення неоінституціональної теорії, зокрема теорії контрактів, пояснюють ці відмінності наявністю трансакційних витрат і недосконалою інформацією на ринку. Відхилення величини ціни від величини граничних витрат нівелюється через використання конкуренції та за допомогою заходів організаційного характеру щодо скорочення трансакційних витрат¹.

Природні монополії, таким чином, стають підставою для легітимації публічної власності на майно, яка необхідна для забезпечення економічної інфраструктури в умовах інформаційної невизначеності, обмеженості ресурсів або доступу до них, взаємодії ключових елементів економічної системи, які складають, власне кажучи, засади економічної безпеки.

¹ М.А. Кордюкова. 2012. *Регулювання монополій на ринку природного газу України*. Автореф. дис. канд. екон. наук. Донецьк: Інститут економіки промисловості НАН України.

1.3. Сутнісний зміст і межі здійснення права публічної власності

Сутність змісту права публічної власності та межі її здійснення мають значення для розуміння правового режиму публічного майна у цілому. Тут також слід наголосити, що конституційний зміст права власності не можна формулювати лише через положення Цивільного кодексу (далі – ЦК) чи інших актів поточного законодавства (Господарського кодексу (далі – ГК) чи Податкового кодексу (далі – ПК) тощо), оскільки це суперечить верховенству конституції, *inter alia* (з лат. – на додаток сказаному), прямої дії її положень і вимоги приймати закони та інші правові акти на основі і відповідно до вимог конституції. Про недопустимість інтерпретації конституції через положення поточного законодавства наголосив у свій час Федеральний конституційний суд ФРН у справі *Lueth*¹:

«Засадничі права є першою лінією захисту прав громадян проти держави; основоположні засади конституції закладають об'єктивний порядок цінностей, який є основним конституційним рішенням для всіх галузей права».

Це цілком справедливе твердження, у сенсі конституційних гарантій права публічної власності. Розкриття їх змісту лише через юридичні конструкції, притаманні цивільному, господарському, податковому праву буде недостатнім. Отже, виникає питання щодо ступеня конкретизації і деталізації конституційних положень з питань публічної власності на рівні поточного законодавства.

Традиційно вважається що зміст права власності складає класична тріада права володіння, користування і розпорядження майном, заснована на пануванні власника над належними йому речами². Однак такий підхід не розкриває

¹ BVerfGE, 7, 198

² О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова (ред.). 2000. *Право власності в Україні*. Київ: ЮрінкомІнтер. С. 9.

багатоманітності прояву права власності на практиці. У цьому контексті конституційні положення підлягають інтерпретації відповідно до критеріїв функціональної адекватності, що передбачає аналіз явища через призму функцій конституції у конкретному історичному, політичному і економічному середовищі. Таке трактування власності також не відповідає критерію верховенства права, відповідно до якого юридичні конструкції спрямовані на певні соціально значущі цілі, мають бути реально і дієво забезпечуватися у конкретному суспільному середовищі.

Виходячи із цих критеріїв необхідно визначити конституційний зміст меж здійснення права власності, яке розкривається через категорію втручання та пропорційності (три-складовий тест), який виражає ступінь легітимності такого втручання. Термін «втручання» є методологічною основою обґрунтування рішень Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини, який був запозичений Судом із німецького адміністративного права. Слід наголосити, що Конвенція з прав людини і основоположних свобод і практика Європейського суду з прав людини визнаються в якості джерел права в Україні (стаття 17 Закону № 3477-15)¹, і підлягають виконанню незалежно від того, чи вони ухвалені щодо України, чи щодо будь-якої держави-члена Ради Європи.

Інтерпретація відносин між приватною особою і державою через категорію «втручання» також впливає із обов'язку держави забезпечити захист гідності людини у всіх її проявах згідно зі статтею 3 Конституції. Згідно практики ЄСПЛ та доктрини категорія «втручання» впливає із позитивних і негативних обов'язків держави щодо захисту прав людини і основоположних свобод. Обов'язок захисту по відношенню до основоположних прав означає ніщо інше, як їх обмеження, яке має бути належним чином обґрунтованим.

¹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України № 3477-15 від 23.06.20026 р.URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

Тому у структурі основоположних прав втручання означає накладання певних обмежень на їх здійснення приватними особами. Тому німецький правознавець Ебергард Шмідт-Ассманн справедливо підкреслює, що¹:

«обмежене основоположними правами втручання потребує законодавчого оформлення для того, щоб воно могло діяти як суб'єктивне право; в усякому разі це стосується регуляторного втручання публічних органів, яке можна легко ідентифікувати. Натомість обов'язок захисту основоположних прав для своєї реалізації в повсякденній адміністративній практиці регулярно потребує конкретизації у вигляді закону».

З таких вимог випливає організаційна і процедурна забезпеченість основоположних прав, що має бути в істотних елементах визначена на рівні закону. У цьому контексті право власності має дуалістичну структуру:

- 1) власність визначає межі легітимного втручання держави у здійснення правомочностей власником;
- 2) публічна влада визначає організаційно-процедурний порядок здійснення повноважень щодо майна органами публічної влади з міркувань забезпечення публічного (суспільного) інтересу.

Звідси комплексний характер природи права публічної власності, яка в своїй основі поєднує приватний і публічний інтерес, реалізація правомочностей якої спрямована насамперед на забезпечення суспільного блага і добробуту населення та доступу населення до публічного майна. Тому зводити зміст права власності у його конституційному значенні до тріади правомочностей з володіння, користування і розпорядження майном буде спрощеним розумінням проблеми.

Наприклад, англійський правознавець А. Оноре у змісті права власності виділяє одинадцять ключових елементів:

¹ Ебергард Шмідт-Ассманн. 2009. *Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного*. 2-ге вид. Київ: К.І.С. С. 75.

- 1) право володіння, тобто виняткового фізичного контролю над річчю;
- 2) право користування, тобто особистого використання речі;
- 3) право керування, тобто рішення, як і ким річ може бути використана;
- 4) право на дохід, тобто на блага, що виникають від попереднього особистого користування річчю чи дозволу іншим особам користуватися нею;
- 5) право на капітальну вартість речі, що припускає право на відчуження, споживання, зміну чи знищення речі;
- 6) право на безпеку, тобто імунітет від експропріації;
- 7) право на перехід речі в спадщину чи за заповітом;
- 8) безстроковість;
- 9) заборона шкідливого використання, тобто обов'язок утримуватися від використання речі шкідливим для інших способом;
- 10) відповідальність у вигляді стягнення, тобто можливість відібрання речі на сплату боргу;
- 11) залишковий характер, тобто очікування «природного» повернення переданих будь-кому правомочностей після закінчення терміну передачі чи у випадку втрати нею сили з будь-якої іншої причини¹.

Ці правомочності залежно від конкретної ситуації можуть поєднуватися по різному і набувати специфічного змісту. Хоча набір цих правомочностей не видається мені бездоганим, однак він визначає доволі цілісну картину бачення права власності на відміну від теорії класичної тріади правомочностей власності. Також відносини публічної власності принаймні виражають правомочності щодо контролю над майном, накладання певних обтяжень на нового власника приватизованого майна, право вимоги приватизованого майна, що не

¹ Honore A.M. The Ownership. In: Gest A.G. (ed.) *Oxford essays in jurisprudence*. Oxford University Press, pp. 112-128; Alison Clarke. 2005. *Property Law: Commentary and Materials*. Cambridge University Press, pp.193-203.

використовується за призначенням або внаслідок невиконання певних зобов'язань згідно умов приватизації.

Тут я виходжу із усталеної структури основоположного права, в основі якого лежать три елементи: (1) носії – приватні особи; (2) адресати – органи публічної влади, які несуть негативні і позитивні обов'язки щодо носіїв та (3) предмет – матеріальні чи духовні блага, забезпечені конституційним захистом¹. Однак природа публічної власності є специфічною, що зумовлює трансформацію її структури. Така структура публічної власності зумовлена станом довіри і соціального капіталу в суспільстві², оскільки тут має місце зміщення у колі носіїв публічної власності та змісту втручання держави з метою забезпечення суспільного блага.

Водночас право власності накладає конкретні обмеження, які впливають із розуміння категорії втручання, яке ґрунтується на класичній формулі трискладового тесту, згідно з яким суб'єктивне публічне право підлягає обмеженню (1) на основі закону (2) з мотивів суспільної необхідності у демократичному суспільстві (3) за допомогою достатніх і доречних засобів згідно покладеної легітимної мети ((1) + (2)), про що піде мова пізніше.

Зміщення у структурі публічної власності щодо кола її носіїв визначає диференціацію правомочностей власника. Візьмемо до прикладу структуру носіїв права власності народу України у її конституційному сенсі (стаття 13). Отже, номінальним носієм такої власності є народ України, однак у залежності від конкретного складу її об'єктів від імені народу правомочності (повноваження) власника здійснює Верховна Рада або ради місцевого рівня. Однак і цього недостатньо, оскільки конкретний юридичний склад правомочностей власника покладається на інших осіб через юридичні конструкції

¹ Алексіс Р. 2008. Інституціоналізація прав людини в демократичній конституційній державі. В: Ш. Гусепат та Г. Ломанн (ред.). *Філософія прав людини*. Київ: Ніка-Центр. С. 172-173.

² Френсис Фукуяма Ф. 2004. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. Москва: Издательство АСТ. С. 14-15.

на кшталт оперативного управління чи концесії. Якщо у першому випадку органи публічної влади виступають засновниками відповідних суб'єктів правовідносин власності, то у разі концесії приватна компанія у силу характеру відносин виступає публічним агентом щодо відповідного майна¹, оскільки через інститут концесії публічна влада у межах своєї компетенції реалізує владні функції. Так само інші юридичні особи, засновані на публічній власності є публічними агентами і сприяють здійсненню функцій публічної влади.

Оскільки в носія права власності виникають правомочності щодо вимоги захисту об'єктів власності, відповідно на адресата покладаються певні негативні і позитивні обов'язки. Однак на відміну від приватної власності при характеристиці публічної власності має місце зміщення носіїв, при цьому має місце суміщення носіїв і адресатів згаданого права, адже Верховна Рада, яка здійснює функції власника від імені народу України на основі поточного законодавства визначає правовий режим відповідного майна та інших ресурсів і виходячи із власних негативних і позитивних обов'язків наділяє конкретними правомочностями іншого суб'єкта права, який є підзвітний і підконтрольний парламенту та Рахунковій палаті.

Існує диференціація між такими видами публічної власності: 1) земля і природні ресурси; 2) транспорт, логістика та транспортна інфраструктура, необхідні для здійснення владних функцій; 3) твори мистецтва, літератури і науки, які є національним надбанням; 4) публічні фінанси, валюта та коштовності, які є національним надбанням; 5) об'єкти, території та споруди військово-оборонного комплексу; 6) вогнепальна зброя та спеціальні засоби, що використовуються у цілях національної безпеки і оборони; 7) об'єкти, споруди та обладнання, які знаходяться у юридичних осіб публічного права для здійснення владних функцій; 8) електрика та ядерна енергетика;

¹ Petersen Niels. 2012. Determining the Domestic Effect of International Law through the Prism of Legitimacy. *72 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht*. S. 223-259.

1.4. Захист публічного майна та публічної власності

На відміну від захисту приватної власності структура захисту публічної власності виглядає специфічною і має змішаний характер, в якій поєднуються конституційно-адміністративні процесуальні засоби із господарсько-процесуальними. З точки зору конституціоналізму та природи економічних прав захист права публічної власності з боку приватних осіб актуалізується саме в аспекті гарантій рівного доступу до інформації про публічне майно, доступу до природних ресурсів та вимог демократичної конституційної державності щодо підзвітності і підконтрольності органів публічної влади. У практичній площині та з точки зору функціональної адекватності проблема захисту публічного майна постає реально у разі виникнення істотної дискримінації щодо доступу до нього приватних осіб чи закритості і пов'язаної із ним непідзвітності і непідконтрольності юридичних осіб публічного права, що здійснюють фідучіарні правомочності щодо публічного майна.

і) Конституційні рамки захисту публічного майна. Конституційний вимір публічного майна впливає із обов'язку держави захищати гідність людини (стаття 3) за рівних масштабів та однаковою мірою (стаття 22) з метою вільного розвитку особистості (стаття 23). Конституційна вимога захисту економічної безпеки як із основоположної функції держави (стаття 17) накладає на державу позитивні обов'язки щодо: (1) планування економічного розвитку країни, (2) виявлення і попередження потенційних і реальних загроз економічній системі, а також щодо (3) здійснення контролю за якістю продукції, (4) здійснення контролю з боку народу України як бенефіціарія щодо виконання фідучіарних зобов'язань державою щодо реалізації правомочностей із здійснення управління публічним майном.

Такий конституційний зріз публічного майна полягає у планомірному розвитку національної економіки через загальнонаціональні і галузеві програми розвитку, які підлягають схваленню парламентом за ініціативою уряду; у цьому компо-

ненті уряд несе політичну відповідальність через процедури депутатських запитів та щорічні звіти за свою діяльність, а також через періодичні вибори, на яких визначається, *inter alia*, економічний вектор стратегії розвитку країни (пункти 5, 6 частини першої статті 85 у поєднанні з пунктами 1, 5 статті 116).

Конституційні рамки щодо захисту якості продукції накладаються на уповноважені органи, які покликані здійснювати відповідний контроль якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт (частина четверта статті 42). Такий орган влади має бути незалежним і безстороннім перед іншими органами виконавчої влади, а також перед державними і комунальними підприємствами, зокрема, і в першу чергу, перед тими, які займають монопольне становище на ринку.

Згідно з конституційним принципом поділу влади (стаття 6) органи управління державною власністю і народу України (Фонд державного майна), боротьби із недобросовісною конкуренцією і обмеження монополізму (Антимонопольний комітет) та регуляторні органи (національні комісії регулювання природних монополій) мають бути незалежними і безсторонніми органами відповідно до закону і належній їм юрисдикції. Саме такі гарантії дають можливість дієво і ефективно забезпечувати фідучіарні зобов'язання юридичних осіб публічного права перед їх бенефіціарієм – народом України чи територіальною громадою.

ii) Конституційно-адміністративні процесуальні засоби захисту публічного майна. Виходячи з конституційного поділу влади Фонд державного майна (далі – ФДМ), Антимонопольний комітет (далі – АК) і національні комісії регулювання природних монополій (далі – НКРПМ) мають безсторонньо і незалежно розслідувати обставини порушень вимог законодавства, яке визначає гарантії раціонального, ефективного і доречного використання публічного майна.

Конституційні рамки вимагають конституційного оформлення статусу названих вище органів влади як незалежних і безсторонніх інституцій, покликаних забезпечувати на основі прозорих і чітко визначених процедур захисту публічної влас-

ності. Сучасною інноваційною тенденцією у конституційному праві є становлення незалежних органів та агентств, які не вкладаються у класичну тріаду розподіленої влади – законодавчу, виконавчу і судову, прикладом чого є нова Конституція Угорщини 2011 р.¹. Це цілком вірний підхід, оскільки існує загроза мінливого політичного впливу на інституції, які мають незалежно здійснювати ефективну регуляторну політику і контроль щодо управління публічним майном.

Звісно ж, що статус Фонду державного майна як центрального органу виконавчої влади, хоча із спеціальним статусом (ст. 1 у поєднанні із ст. 7 Закону про ФДМ²), не створює належні гарантії від втручання з боку політичних інституцій – парламенту та уряду, що може вплинути на ефективність його діяльності і додержання вимог належної правової процедури й ході його діяльності. Подібним є положення національних комісій регулювання природних монополій, які формуються і ліквідуються Президентом і підзвітні Верховній Раді (стаття 11 Закону про природні монополії³). Аналогічний до НКРПМ статус має Антимонопольний комітет (статті 1, 2 профільного Закону⁴), а деякі вчені навіть роблять дещо перебільшений висновок, що такого роду органи утворюють ще одну гілку влади⁵, хоча насправді має місце у даному випадку диференціація публічної влади на засадах гетерархії⁶. Діяльність ФДМ, АК та НКРПМ має ґрунтуватися на засадах гарантій права бути залушаним, довіри, рівності сторін, безсторонності тощо.

¹ Jakab A., Sonnevend P. 2012. Kontinuität mit Mängeln: das neue Ungarische Grundgesetz. 72 *Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*. S. 81 – 85.

² Про Фонд державного майна України: Закон України № 4107-17 від 09.12.2011 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>

³ Про природні монополії: Закон України № 1682-III від 20.04.2000 року URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>

⁴ Про Антимонопольний комітет України: Закон України № 3659-12 від 26.11.1993 року URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>

⁵ Р.С. Мельник, Є.В. Петров. 2012. До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. 2 *Адміністративне право і процес*. С. 8-14.

⁶ Richers D. 2007. Postmoderne Theorie in der Rechtsvergleichung? 67 *Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*. S. 509-540.

1.5. Окремі конституційні режими публічного майна

Здійснення права публічної власності певною мірою обумовлено її юридичним режимом. Правовий режим права власності народу України є специфічним, зважаючи на природу структури конституційних прав та специфіки співвідношення носіїв та адресатів публічної власності.

1) *Правовий режим об'єктів власності народу України та його володіння.* Власність народу України у конституційному сенсі полягає у правах бенефіціарія на плоди і доходи, по відношенню до органів публічної влади та юридичних осіб публічного права, які здійснюють фідучіарні зобов'язання перед ним.

У цілому у структурі публічної власності можна виділити майно, на які поширюється режим загального доступу, та об'єкти, які необхідні для виконання публічно значущих функцій і завдань. До публічної власності із режимом загального доступу належать:

- а) автошляхи загального значення;
- б) земельні ділянки і території загального користування;
- в) водні об'єкти загального користування;
- г) лісові ділянки;
- г) об'єкти тваринного світу тощо.

Конституційний Суд визнає, що згідно з Конституцією держава однаковою мірою покликана захищати усі форми власності, а кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності. Ця позиція КСУ ґрунтується на тому, що виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого – конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності¹.

Таким чином, правомочності власника Українського народу здійснюють органи державної влади, органи влади АРК

¹ Рішення КСУ № 3-рп/2002 від 12.02.2002 р.

або органи місцевого самоврядування залежно від предмета їх відання щодо визначеного майна.

2) *Правовий режим об'єктів державної власності*. Згідно зі ст. 326 ЦК функції управління державною власністю здійснюють державні органи, а у випадках, визначених законом, іншими уповноваженими суб'єктами. В Україні державний і комунальний сектори продовжують домінувати в розподіленні економічних активів, зберігають стратегічний вплив на економіку і безпеку країни, відіграють велику роль у забезпеченні соціально важливих і масових потреб населення. Державна власність продовжує домінувати у таких економічних сферах:

- а) стратегічні галузі: військово-промисловий (літакобудування, точне приладобудування тощо), оборонний, паливно-енергетичний комплекси;
- б) природні монополії: залізниця, зв'язок, житлово-комунальне господарство (водо-, енерго-, газопостачання);
- в) науково-дослідна діяльність;
- г) соціальна сфера (охорона здоров'я, освіта, культура тощо).

Крім цього, помітну частину державного сектора продовжують становити стандартні об'єкти, які в силу різних причин не були залучені до малої та масової приватизації. Це – інвестиційно непривабливі об'єкти та об'єкти, які входять до складу великих вертикально інтегрованих структур (державні холдингові та акціонерні компанії) та підприємств, які не підлягають приватизації¹.

У разі неефективності державного власника проблеми можуть бути вирішені шляхом приватизації державного майна. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду власність є матеріальною основою суспільного розвитку, а питання володіння, користування і розпорядження нею – ключовими у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Здійснення права державної власності вклю-

¹ Олександр Пасхавер. 2008. *Управління державною власністю в Україні: аналіз і рекомендації з удосконалення*. Київ: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. С. 6.

час відчуження державного майна, яке реалізується органами державної влади та іншими уповноваженими на це суб'єктами. Чинне законодавство передбачає відчуження державного майна переважно шляхом приватизації.

Відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду приватизація державного майна є суспільно значимим процесом, у ході якого здійснюється роздержавлення власності, вирішуються питання пільгової участі членів трудових колективів у її придбанні та їх соціального захисту¹.

3) *Правовий режим об'єктів права власності Автономної Республіки Крим.* В якості об'єктів права публічної власності цілком обґрунтовано виділяється власність Автономної Республіки Крим²(далі – АРК). При цьому не існує якоїсь нагальної необхідності внесення змін до Конституції щодо виділення такого виду власності, оскільки це питання можна врегулювати на рівні поточного законодавства або навіть судової практики. Водночас слід підкреслити, що переважно правомочності власності автономії здійснюють органи місцевого самоврядування або інші суб'єкти на основі закону. Тому власність АРК можна охарактеризувати як проміжну між державною і комунальною, оскільки Верховна Рада АРК має ширший предмет відання на відміну від місцевих рад. Функціональне призначення власності АРК – забезпечення нормального функціонування органів автономії та належне виконання їх повноважень. Після анексії Автономної Республіки Крим Російською Федерацією у порушення норм міжнародного права, починаючи з кінця лютого – березня 2014 року, виникає питання про перспективи стягнення з цієї держави відшкодування за користування всім майном, яке належить на правах власності Україні та АРК, на анексованій території.

4) *Правовий режим об'єктів комунальної власності.* Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової осно-

¹ Рішення КСУ № 22-рп/2009 від 29.09.2009 р.

² В. Устименко, Р. Джабраїлов. 2012. Загальні та спеціальні ознаки публічної власності 4 (71). *Вісник Національної академії правових наук*. С. 198.

ви місцевого самоврядування займає комунальна власність. Поняття комунальної власності вперше на законодавчому рівні було проведено Законом «Про власність» від 7 лютого 1991 року і на той час комунальна власність розглядалася як різновид державної власності. Комунальна власність є матеріальною основою участі органів місцевого самоврядування у ринкових відносинах, побудови публічно-приватного партнерства з метою забезпечення життєдіяльності та інфраструктури громад. Комунальна власність забезпечує економічну самостійність місцевого самоврядування, управління господарством громади як єдиним цілим та основним інструментом соціального захисту і підтримки населення громади.

Конституція України 1996 року визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села, селища, міста, району в місті. Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада.

До об'єктів виключного права комунальної власності відносять:

- а) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- б) землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- в) річки, водойми, та їх береги;
- г) кладовища;
- д) пам'ятки історії та архітектури;
- е) природні ландшафти та заповідники;
- є) інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або відповідно рада¹.

¹ Музика Л.А. 2006. *Проблеми права комунальної власності в Україні*. Київ: Аті-ка. С. 84-104.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання необхідних громадських послуг. Конституційний Суд з цього приводу сформулював таке положення¹:

«Згідно зі статтею 140 Конституції України та статтею 2 Закону № 280 [«Про місцеве самоврядування в Україні»] змістом діяльності місцевого самоврядування є вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади самою громадою самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Статтею 7 Конституції України визнається і гарантується місцеве самоврядування, однією з найважливіших цілей діяльності якого є забезпечення нагальних потреб населення територіальної громади у комунальних та інших невідкладних послугах соціального характеру, наприклад, з водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо».

Органи місцевого самоврядування з метою забезпечення умов для надання громадських послуг на належному рівні можуть продавати, купувати, резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати в якості застави, передавати їх як внески до статутних фондів акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій.

Управління об'єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні та фізичні особи. Управління об'єктами права спільної власності територіальних громад здійснюють за рішенням районних, обласних рад районні, обласні державні адміністрації.

¹ Рішення КСУ № 5-рп/2007 від 20.06.2007 р.

Для управління об'єктами права спільної власності сільськими, селищними, міськими радами можуть бути створені відповідні органи управління.

Право комунальної власності територіальної громади відповідно до ст. 13 Конституції України захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів.

Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені в територіальних громадах і надані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

1.6. Стандарти належної правової процедури при здійсненні повноважень щодо публічного майна об'єднаних територіальних громад

Управління публічним майном та здійснення передачі майна при об'єднанні територіальних громад має відповідати вимогам належної правової процедури, стандарти якої розроблено вже протягом тривалого часу у європейській традиції права. Виходячи із цілей цього дослідження тут коротко буде сконцентровано увагу на окремих аспектах (1) розуміння належної правової процедури, (2) узгодження інтересів між територіальними громадами, що об'єднуються, (3) стандарти процедур при вирішенні питань про використання публічних фінансів та (4) здійснення заходів щодо управління публічним майном. Зачатки розуміння належної правової процедури (*due process of law*) слід шукати у параграфі 39 *Magna Carta*¹, яка гарантувала суд рівних та гарантії від свавільного позбавлення волі та майна.

¹ Параграф 39 Великої Хартії Вольностей чинний і сьогодні та гласить наступне:

No freeman shall be arrested or imprisoned or disseised or outlawed or exiled or in any other way harmed. Nor will we [the king] proceed against him, or send others to do so, except according to the lawful sentence of his peers and according to the Common Law [per legem terrae].

i) Зміст належної правової процедури. Ці питання охоплюються через поняття належної правової процедури, яке було сформульовано в англійському праві та через прецедентне право Європейського суду з прав людини було запозичене судами континентальної Європи. Належна правова процедура встановлює вимоги та стандарти до змісту законодавства та практики його застосування. Її складниками є матеріальна та процесуальна належна правова процедура.

В англо-американському праві концепцію матеріальної належної процедури розуміють у двох аспектах: 1) згідно з принципом верховенства права існують певні вимоги до нормативних актів, які визначають такі засади діяльності органів публічної влади, які зобов'язують посадових осіб діяти не лише формально, а й відповідати критеріям розумності, справедливості, загальноприйнятим принципам, встановленим органами правосуддя; 2) справедливість у досягненні легітимної мети, тобто пропорційність засобів захисту основних прав і свобод, який служить критерієм перевірки правових актів та дій органів публічної влади, які повинні відповідати критеріям легітимності, оптимальності, ефективності та здійснюватися за допомогою таких засобів, які пропорційно співвідносяться із переслідуваною метою та мінімально обмежують основні права, гарантовані конституцією¹.

До процесуальної належної правової процедури належать: 1) право бути заслуханим перед судом; 2) доступ до захисту, зокрема, гарантії доступу до гарантованих державою безкоштовних послуг захисника для осіб, які за певної ситуації не можуть оплатити послуги захисника; 3) гарантії змагальності та рівності сторін у процесі; 4) презумпція невинуватості і принцип довіри; 5) принцип дослідження і обґрунтованість судових рішень². Концепт належної правової процедури інкорпоровано у практиці Європейського суду з прав людини і він

¹ Шевчук С. (2001) *Основи конституційної юриспруденції*. К.: Український центр правничих студій 70-71.

² Там само. 71.

поступово стає стандартом-вимогою вітчизняної правозастосовної практики, зокрема через вимоги статті 2 КАС.

ii) *Узгодження інтересів між територіальним громадами, що об'єднуються, на перший погляд, ускладнюються відсутністю референдумного закону. При цьому робиться навіть закид Конституційному Суду, який визнав референдумний закон епохи диктатури Януковича неконституційним¹, хоча він стосувався суто національного, а не місцевих референдумів. Нижче ж я наведу, що референдумний механізм володіє вадами легітимності на фоні чинного на сьогодні чинного законодавства.*

Просте голосування жителів громади навіть після певного періоду обговорення передбачуваних рішень є вельми простим способом вирішення питань, які насправді є комплексними і потребують фахового рішення через сукупність обговорень та узгоджувальних процедур. Це один момент.

По-друге, питання майнового характеру є проблемою доступу до ресурсів. Сьогодні у цифрову еру існує обмежений доступ до матеріальних ресурсів та до необхідного обсягу інформації. Масив цих ресурсів слід розподіляти певним чином і такий розподіл є диференційований між матеріальними та інформаційними ресурсами. Принцип верховенства права, який встановлює тут однаковий масштаб розподілу матеріальних ресурсів, вимагає загальний характер вирішення питання щодо забезпечення доступу до них. Тому масштабування розподілу здійснюється виходячи із наявної інфраструктури об'єднаних громад, визначення пріоритетів розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади (далі – ДОТГ), визначення стратегії розвитку відповідно до пріоритетних напрямків ДОТГ, встановлення синергії між кластерним чи інфраструктурним підходом стратегії розвитку ДОТГ, вжиття операційних заходів на спрямування розвитку ДОТГ.

Для визначення таких пріоритетів, напрямків, стратегій і програм розвитку, вжиття операційних заходів та здійснення

¹ Рішення КСУ № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 р.

конкретних владних повноважень, потрібен каскад процедур. Вимоги належної процедури встановлюють стандарти інклюзивності (включення якомога широкого кола заінтересованих осіб), права таких осіб бути заслуханим та впливати на хід обговорення владних рішень, обґрунтованості владних рішень.

Тому каскад процедур узгодження та ухвалення рішень включає в себе: 1) ініціювання певної процедури; 2) формулювання проекту рішення та визначення його адресатів і кола заінтересованих осіб; 3) проведення громадських слухань, які мають носити інституційований характер, тобто зачіпати як стейкхолдерів (основних акторів, зокрема роботодавців, відомих державних і політичних діячів, науковців, експертів), так і громадські об'єднання та місцеві колективи (жителів села, вулиці чи багатоквартирного будинку); 4) внесення проекту правового акту та його розгляд на сесії місцевої ради. При проведенні процесу об'єднання громад ці процедури можуть повторюватися, оскільки рішення місцевих рад громад, що мають намір об'єднуватися мають визначити проблемні питання об'єднання, а потім повторно схвалюватися на сесіях відповідних місцевих рад.

Насамперед, тут основною проблемою буде наявність інфраструктури громади (транспортні мережі, логістика, заклади освіти і охорони здоров'я, комунальні підприємства, туристичні і спортивні об'єкти, структура локальної економіки тощо). Якщо інфраструктура слабко розвинута, то слід буде надавати перевагу кластерному принципу, у силу якого певна сфера життєдіяльності (логістика, туризм чи виробництво) береться за основу розвитку ДОТГ, навколо якого поступово мають розвиватися суміжні сфери економіки та інфраструктури. При розвинутій інфраструктурі громада володіє більш широкою свободою розсуду щодо вирішення питання про спрямування ресурсів на розвиток громади та підвищення якості адміністративних послуг та розвиток її інфраструктури.

Проведення процесу об'єднання територіальних громад можливе в рамках чинної Конституції України. І чинний Закон

про ДОТГ¹ якраз вказує на послідовність проведення заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад (статті 5-8). Цей Закон цілком задовольняє вимогам належної процедури, оскільки ним запроваджена цілісна і багаторівнева процедура узгодження рішень між громадами, що об'єднуються. На цьому фоні можливості референдумної процедури обмежені і, як не парадоксально, володіють нижчим ступенем легітимності.

iii) Стандарти процедур при вирішенні питань про використання публічних фінансів. Зловживання із публічними фінансами цілком можна прирівняти як свавільне вилучення майна від приватних осіб всупереч гарантій, які мають тяглість ще з часів *MagnaCarta*. Вимога обґрунтованості та збалансованості при використанні публічних фінансів впливає із функції публічної влади щодо розподілу благ з метою вирівнювання положення та захисту слабкішого. Фактично, публічні фінанси є майном громадян, які сплачують відповідні податки. І тут немає жодної різниці, чи місцевий бюджет є самодостатнім і не потребує субвенцій з Державного бюджету чи місцевий бюджет формується переважно із субвенцій і дотацій, оскільки громада є депресивною і потребує спеціальної програми щодо вирівнювання свого розвитку.

Вирівнювання громад впливає із засад співжиття людських спільнот, вища ступінь ідентичності та ідентифікації на сьогодні сягає принаймні на рівень національної державності. Основоположний критерій інституційної спроможності держави – здатність формувати збалансовані публічні фінанси та сприяти розвитку громад і регіонів – зумовлює зважений підхід і дотримання процедур при консолідації та розподілу публічних фінансів для розвитку ДОТГ. Належна система консультацій між місцевими публічними владами, стейкхолдерами та громадськими об'єднаннями є важливою складовою для формування збалансованого місцевого бюджету, а також по-

¹ Про добровільне об'єднання громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 2621-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

будови нормального інвестиційного клімату в громаді задля підвищення економічного добробуту ДОТГ. У разі економічної кризи та інших екстраординарних явищах (стихійне лихо, масові заворушення війна) допустимий секвестр місцевого бюджету на певний період на засадах пропорційності та збереження сутнісного змісту права, який забезпечує гідний рівень життя жителів громади та забезпечення нормального функціонування життєво важливої інфраструктури громади.

iv) Здійснення заходів щодо управління публічним майном. Місцева влада у цьому компоненті покликана насамперед надавати якісні адміністративні послуги в оперативні строки без зайвих зволікань. Втручання в економічні процеси шляхом заснування різного роду комунальних підприємств є доволі сумнівним заходом, оскільки не завжди існує достатніх підстав для заснування фактичної монополії на певні господарські послуги, які за своїм характером є елементом ринкової економіки та здійснення економічних свобод.

У цьому плані маємо дуже складну інституційну проблему, оскільки повноваження місцевих рад, перелік яких наведений у статтях 26 та 43 Закону про місцеве самоврядування¹ відверто шокує своєю примітивністю розуміння розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування, переважна більшість яких за своєю природою мають відноситися до предмета відання місцевих управ². І для змін цього підходу не потрібно вносити правки до Конституції України – достатньо переглянути названий Закон. Не менш шокуючий своїм марнослів'ям перелік повноважень «виконавчих комітетів» місцевих рад поміщений у двадцяти п'яти статтях глави 2 розділу II Закону про місцеве самоврядування, який для цілей його застосування малопридатний. Натомість Закон про організаційні та процедурні засади діяльності рад та виконкомів лапі-

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280-97/ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

² На сьогодні вони за совєцькою традицією називаються виконавчими комітетами рад.

дарний за змістом. Такий стан речей породжує безвідповідальність і безконтрольність органів місцевого самоврядування, з яким навіть не завжди справляються інститути громадського контролю, особливо в середніх та великих містах.

Всі ці речі слід кардинально змінювати, що можна здійснити у два підходи: (1) шляхом внесення змін до Закону про місцеве самоврядування, а (2) у разі подальшого зволікання законодавства можна конкретизувати процедури здійснення органами місцевого самоврядування у статутах ДОТГ.

Принаймні стандарти цих процедур мають відповідати критеріям відкритого і публічного конкурсного відбору щодо виділення публічного майна для цілей певної економічної діяльності. У разі невиконання певних умов конкурсу це слугуватиме підставою для вилучення майна, яке було приватизовано, віддано в оренду, концесію тощо. Контроль місцевої влади за ефективним використанням комунальним майном поряд із наданням якісних адміністративних послуг має стати пріоритетним у діяльності органів місцевого самоврядування, що сприятиме розвитку ДОТГ як самодостатніх і повнокровних громад.

Висновки. Конституційний статус публічного майна полягає у гарантіях досягнення суспільно значущих цілей діяльності публічної влади – поважання людської гідності та утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Публічне майно є засобом досягнення зазначених конституційно значущих суспільних цілей. У контексті суспільного інтересу публічне майно має забезпечувати доступ приватних осіб до публічних благ та майна з метою сприяння у здійсненні належним їм основоположних прав і свобод. Таким чином, всі рішення та акти органів публічної адміністрації щодо публічного майна мають здійснюватися відповідно до основоположного конституційного рішення, визначеного у ст. 3 Конституції України.

2

ЗМІСТ ТА СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1. Поняття та ознаки категорії «публічне майно»¹

Одним із нових понять, яке почало використовуватися останніми роками у вітчизняній науці адміністративного права, є поняття «публічне майно». Хоча ця категорія і використовується для позначення окремої сукупності правовідносин, однак вона поки що не отримала загальноприйнятого наукового визначення, обґрунтування та узагальнення. На даний час правові дослідження фактично сконцентровані навколо дефінітивного визначення, пояснення ознак, підстав виникнення, видів тощо. Тобто базових змістовних характеристик.

Важливість теоретичного обґрунтування та дослідження цієї категорії має важливе значення для практики, а саме, для відмежування судової юрисдикції адміністративних судів від інших видів судочинства. Не дивлячись на те, що в розумінні п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України справою адміністративної юрисдикції є переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень², участь суб'єкта влад-

¹ Автор параграфу: Тетяна Карабін, д. ю. н., доц., завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ»

² Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

них повноважень не є достатньою характеристикою, для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий.

Останні рішення Верховного Суду у адміністративних справах відображають позицію суду, що неправильним є поширення юрисдикції адміністративних судів на той чи інший спір тільки тому, що відповідачем у справі є суб'єкт владних повноважень, а предметом перегляду – його акт індивідуальної дії. Як впливає зі змісту постанов найвищого судового органу¹, визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. У судових рішеннях також вказується, що приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права чи інтересу призвели управлінські дії суб'єктів владних повноважень.

Відтак, при такому підході суду до визначення адміністративної юрисдикції, стає все більш актуальним відмежування майнових спорів, які за своєю суттю є публічно-правовими від тих, які належать до приватноправових. У цьому сенсі важливим, як видається, є обґрунтування та відмежування поняття «публічне майно» від подібних та суміжних, окреслення його призначення, ознак, які є важливими для право реалізації.

Про нормативне врегулювання категорії «публічне майно» поки що мова не йде, хоча процедура набуття окремих видів публічного майна та його використання як суб'єктами

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 червня 2018 року. Справа № 815/6945/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75133501>; Постанова Великої Палати ВС від 14 березня 2018 року. Справа № 396/2550/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72850788>; Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2018 року. Справа № 805/4506/16-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>

публічного, так і приватного права, звичайно, міститься в розрізних правових актах.

Наукового дослідження питань, що стосуються державної та комунальної власності, правового режиму рухомих та нерухомих речей, які перебувають у власності суб'єктів публічного права, в тій чи іншій мірі торкалися праці немалої кількості представників науки адміністративного права. Однак, спроби узагальнити та обґрунтувати саме категорію «публічне майно» та провести дослідження з використанням таких узагальнень були зроблені в працях Бевзенка В., Мельника Р., Задираки Н., Паламарчука І.

В той же час, обґрунтування саме сутності та змісту категорії «публічне майно», а також його сутнісних характеристик повного відображення в дослідженнях не було здійснено. Тому для подальшого його дослідження та використання, в тому числі і у правозастосовчій діяльності суду, в цій частині роботи зроблені спроби узагальнити окремі вже існуючі напрацювання з відповідного питання та окреслити нові тенденції.

Поняття «майно» не є новим для юридичної науки, воно активно використовується у сфері приватного права. Зокрема, стаття 190 Цивільного кодексу визначає, що майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки¹. Річчю цивільний кодекс визначає предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки. Тобто, якщо характерною ознакою речі є можливість виникнення стосовно неї цивільних прав та обов'язків, то, відповідно до положень кодексу, майно характеризується тим, що воно є особливим об'єктом таких цивільних прав.

Загалом, цивільний кодекс вживає поняття «майно», виокремлюючи певну сукупність об'єктів цивільних прав на основі певного критерію. Наприклад, в деяких випадках виокремлення відбувається за видовими ознаками об'єкту

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003. № 435-IV. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

цивільного права: рухоме майно, нерухоме майно, майно, що підлягає вчиненню якихось дій тощо. Однак, частіше за все цим критерієм є саме суб'єкт такого права. Зокрема, майно фізичної особи, яка оголошена померлою, майно фізичної особи-підприємця, майно особи, над якою встановлено опіку, майно юридичної особи, товариства, майно держави, майно територіальної громади, спільне майно, чуже майно. Аргументом на користь того, що майно пов'язує об'єкти на підставі їх закріплення за одним суб'єктом права також можуть бути положення ст. 317 ЦК, що «власникові належать права володіння, користування та розпорядження своїм майном», а не речами.

Відповідно, серед усієї сукупності майна, що існує, виділяється також і майно, що забезпечує публічний інтерес. Власниками такого майна є юридичні особи публічного права. Цивільне законодавство досить обмежено врегульовує питання набуття права власності юридичною особою публічного права. Зокрема, таке регулювання обмежується ст. 329 Цивільного Кодексу, де визначено, що юридична особа публічного права набуває право власності на майно, передане їй у власність, та на майно, набуте нею у власність на підставах, не заборонених законом¹. І це не дивно. Адже, правовий режим публічного майна врегульовується переважно нормами публічного, а не приватного права.

Відповідно, якщо давати характеристику категорії «публічне майно» за допомогою понять цивільного права, то ним (майном) буде окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки, що перебувають у державній чи комунальній власності.

В той же час, оскільки сама категорія «публічне майно» є адміністративно-правовою, то для її характеристик є більш придатними поняття публічного права. Саме тому, визначаючи її зміст, слід виходити з призначення того чи іншого публічного майна, а також повноважень органів стосовно управління ним.

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003. № 435-IV. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

Загальне призначення публічного майна можна виводити з поняття публічний інтерес. Загалом, поняття інтересу, чи то приватного, чи публічного – є одним із ключових понять юридичної науки, оскільки право захищає та регулює інтереси.

Публічний інтерес розуміється як квінтесенція, поєднання спільних, однаково важливих інтересів членів суспільства¹. Публічні та приватні інтереси відрізняються одні від одних цільовим спрямуванням: публічні інтереси становлять собою такі інтереси, які спрямовані на безпосереднє сприяння загальному інтересу спільноти. Однак, подеколи є складно, а то і неможливо розмежувати приватний і публічний інтерес, інтерес може бути наділений водночас двома ознаками. Як відмічається у дослідженнях, інтереси рухаються паралельно на незначній відстані, взаємно підтримують одне одного або ж перехрещуються між собою. Відповідно, такий взаємозв'язок та поєднання особливих приватних та публічних інтересів обумовлює виникнення загального інтересу (загального блага, блага спільноти)². Благо спільноти – це категорія вищого рівня узагальнення, його конкретизація становить собою питання зваженого обґрунтування, передбачає розуміння спільноти не як сукупності громадян, а узагальненої, інтегральної спільноти, а відповідальність за загальне благо не обмежується лише рамками органів публічної адміністрації. В той же час, першочергово важливим та практично корисним для обґрунтування публічного майна є саме публічний інтерес, реалізація якого здійснюється через управління, використання, розпорядження цим публічним майном.

Суб'єкти владних повноважень виступають головним і найважливішим носієм публічного інтересу. Саме владним суб'єктам належить право формулювати публічні інтереси.

¹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. с. 36

² Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов]; відп. Ред.. О. Сироїд. 2-е вид., перероблене та доповнене. К.: «К.І.С.», 2009. с. 175

Тим не менше, ці суб'єкти не володіють монополією на відтворення та реалізацію публічних інтересів¹.

Стосовно питання майна, то воно є одним із засобів суб'єкта публічної адміністрації забезпечення реалізації публічного інтересу. В той же час слід брати до уваги те, що суб'єкт публічної адміністрації є власником публічного майна, але в різних видах такого майна по-різному відображається і реалізується публічний інтерес.

Зокрема, існує майно загального користування – це вулиці, мости, парки тощо. Тут проявляється публічний інтерес в досить чистому вигляді, коли таке майно сприяє задоволенню колективної потреби невизначеною кількістю осіб, наприклад, потреби у належній міській інфраструктурі. Тому, не дивлячись на те, що власниками такого майна є юридичні особи публічного права, воно забезпечує суб'єктивно-публічний інтерес громадян. І правовідносини, які виникають у процесі реалізації права громадян користування цим майном, є публічно-правовими, врегульовуються нормами публічного права, а відтак спори розглядаються адміністративними судами. Зокрема, спори щодо нечинності рішень, визнання незаконною бездіяльність, якими порушуються права громадян, не враховуються публічні інтереси та потреби мешканців стосовно користування міською інфраструктурою, розглядаються в порядку адміністративного судочинства².

Інший вид майна, у використанні якого так само чітко проявляється публічний інтерес – це публічні грошові кошти, які спрямовуються на задоволення загальних інтересів держави, територіальної громади, спільних інтересів територіальних громад через виконання функції та завдань держави і територіальних громад. Відсутність відповідних публічних

¹ Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Еберггард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов]; відп. Ред.. О. Сироїд. 2-е вид., перероблене та доповнене. К.: «К.І.С.», 2009. с. 175

² Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а-7/1102 від 02 жовтня 2012 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34502766>

коштів у використанні владних суб'єктів унеможлиблює реалізацію того чи іншого публічного інтересу.

Чіткий взаємозв'язок реалізації повноважень та наявності публічних грошових коштів відображається у правовому регулюванні делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям, а також державою органам місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації (за ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. В той же час, відповідні районні та обласні ради, які за законом не мають виконавчих органів, затверджують районні та обласні бюджети, складання і виконання яких покладено на відповідні державні адміністрації.

Публічність відповідних грошових коштів також проявляється через закріплення державної та комунальної власності та наділення відповідних суб'єктів повноваженнями. Зокрема, положеннями бюджетного кодексу визначається, що управління бюджетними коштами - сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів¹.

Відповідно, правовідносини, які виникають у зв'язку із формуванням та використанням публічних грошових коштів є публічно-правовими, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів незалежно від того, хто є учасником спору:

¹ Бюджетний кодекс від 08.07.2010. № 2456-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

чи владні суб'єкти (як, наприклад, рішення в адміністративній справі № 816/2232/18)¹, чи владний суб'єкт і приватна особа (як, наприклад, справа за позовом Пенсійного фонду України про стягнення з приватної особи повної вартості навчання у виші через те, що відповідач не виконав умови договору, умови Порядку працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням та не відпрацював визначений термін у органах ПФУ2).

Наступним видом майна, що так само перебуває у державній або комунальній власності та реалізує публічні інтереси, є майно, яке забезпечує функціонування самих владних суб'єктів. Суспільний інтерес тут проявляється другого порядку, як інтерес опосередкований, інтерес суб'єктів, що реалізують публічні функції і повноваження, а не безпосередній інтерес суспільства, громади. Адже без приміщень, будівель, транспорту, інструментів діяльності тощо унеможлиблюється реалізація владними суб'єктами публічного, загального інтересу.

Крім того, таке майно передається на праві оперативного управління, користування чи оренди закладам, установам, організаціям чи державним або комунальним закладам. Вони в деяких випадках більш дієво реалізують публічний інтерес. Наприклад, приміщення та обладнання державного чи комунального медичного закладу, навчального закладу, закладу культури тощо.

В той же час, користування та розпорядження таким майном може спричиняти виникнення як публічних, так і приватних правових відносин. Зокрема, якщо правовідносини стосуються права власності на майнові об'єкти (здача в оренду комунального майна), то, не дивлячись на те, що виникають у зв'язку із виданням адміністративного акту (рішення відпо-

¹ Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 12 вересня 2018 р. Справа № 816/2232/18 // <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76611497>

² Постанова Вищого адміністративного суду України від 20 липня 2017 р. Справа К/800/37965/13 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67986375>

відної ради про оренду), є приватноправовими та підлягають захисту в порядку цивільного судочинства.

Таким чином, можна констатувати, що основною ознакою публічного майна є реалізація публічного інтересу. Це може бути безпосередній інтерес суспільства, громади, а також інтерес, який опосередковується суб'єктами, що реалізують публічні функції і повноваження або юридичними особами публічного права, такими як медичні, навчальні заклади, закладу культури тощо. Тобто у цьому сенсі майно є засобом формалізації структури публічного інтересу.

Іншою ознакою публічного майна є наявність повноважень у суб'єктів публічної адміністрації щодо користування та розпорядження відповідним майном. Відповідні повноваження врегульовані різними законами, зокрема, Господарським кодексом України, Законом України «Про управління об'єктами державної власності», такими статусними законами, як «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», положеннями про окремі органи та іншими нормативними актами.

Держава, зокрема, у відповідності до положень Господарського кодексу України, реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Суб'єктом же права комунальної власності є відповідна територіальна громада села, селища, міста, від імені та в інтересах яких діють відповідно обласні, районні, сільські, селищні, міські ради.

Отже, підсумовуючи, можна вивести дефініцію категорії «публічне майно», яке є річчю, сукупністю речей, а також майновими правами та обов'язками, що забезпечують публічний інтерес та управління і розпорядження яким здійснюється суб'єктами публічної адміністрації на підставі повноважень.

2.2. Види публічного майна¹

У сфері публічної власності багато держав, перш за все, ті, що належать до країн континентальної правової сім'ї, успадкували традиції, започатковані ще юристами Стародавнього Риму, що проявляється в подібності термінології, прийнятих класифікацій майна, сформованих систем суб'єктивних прав на речі та ін.

Система майнових відносин в Україні в ХХ в. двічі зазнала досить радикальних змін, в результаті яких з'явився інститут публічної власності, що поєднав у собі спадок радянського минулого з характерною домінантою державного майна, і відроджені класичні традиції приватного права, і окремі елементи передового зарубіжного досвіду, і вітчизняні нововведення останніх років. Разом з тим серед науковців не сформувався єдиний підхід до трактування поняття публічного майна, його критеріїв і різновидів, а законодавець, ще й до тепер, уникає вживання даного терміну. Очевидно, що без визначення цих базових категорій навряд чи вдасться сформувати в остаточному вигляді сучасну доктрину публічної власності, а також провести якісне вдосконалення відповідної нормативно-правової бази в даній сфері, яка, на жаль, продовжує асоціюватися у багатьох з адміністративно-командною економікою, планування, корупцією, бюрократичною тяганиною і фатальною неефективністю.

Панівним сьогодні є підхід за яким публічне майно отожднюється з об'єктами державної та комунальної власності. Історично майно держави і майно територіальних громад (комун, муніципій) формувалося різними шляхами, однак на сьогодні ці категорії об'єктів, в нашій державі, максимально зблизилися і включені в єдине правове поле. Яскравим прикладом є застосування Закону України «Про оренду державного та комунального майна»² як для передачі в користування об'єк-

¹ Автор параграфу: Аліна Гусь, к. ю. н., доц., доцент кафедри господарського права ДВНЗ «УжНУ»

² Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.92 р. № 2269-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. N 30. ст.416

тів державної так і комунальною власності, різниця полягає лише в тому, що до самої процедури проведення конкурсу та визначення вартості орендованого майна застосовуються відповідні порядки: для державного майна розроблені Кабінетом Міністрів України, для комунального – відповідними органами місцевого самоврядування. Цей висновок не ставить під сумнів самостійність місцевого самоврядування та відособленість його майнової бази, а лише підкреслює, що з точки зору методології та правового режиму навряд чи об'єкти комунальної власності відрізняються від державної або власності АРК істотніше, ніж, скажімо, об'єкти власності АРК від державної. Тобто, всі ці відмінності не порушують якісного єдності державного і комунального майна в рамках універсальної категорії «публічне майно».

О.І. Хоритонова вважає, що з урахуванням концепції, яка існує в сучасній цивілістиці, право публічної власності охоплює такі різновиди, як: 1) право власності Українського народу; 2) право державної власності; 3) право власності АРК; 4) право комунальної власності. Тобто, фактором, який об'єднує всі різновиди права публічної власності, є наявність у цих відношеннях владного елемента – суб'єкта публічного права¹.

Питання відносно суб'єктного складу відносин публічної власності залишається дотепер дискусійним. Так, Ю.М. Фролов до кола суб'єктів права публічної власності відносить суб'єкти цивільного права². Н.Я. Якимчук – публічні утворення, а також юридичні особи, створені такими утвореннями. В.В. Галуцько, В.Д. Мазаєв – народ, державу, територіальну громаду. До класичних суб'єктів права публічної власності В.А. Устименко та Р.А. Джабраїлов відносять український народ, державу та територіальні громади.

На нашу думку саме такий «класичний» поділ є більш виправданим, адже юридичні особи публічного права, яких деякі

¹ Харитонова О.І. До питання про характеристику права державної власності. *Актуальні проблеми держави і права*. № 33. 2007. С. 253-259.

² Фролов Ю.М. Економічні права та свободи людини і громадянина в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одес. нац.юрид. акад. Одеса, 2005. 20 с.

вчені також відносять до складу суб'єктів публічного права, виступають своєрідним волевиявленням власного суб'єкта – держави або територіальної громади, відрізняючись від інших утворень обумовленістю правового статусу публічними цілями та завданнями діяльності, а також особливим цільовим призначенням майна для забезпечення здійснення публічних повноважень¹.

Так як мета нашого проекту полягає у формуванні та обґрунтуванні цілісної концепції правового режиму майна об'єднаної територіальної громади, то чином подальше дослідження будемо проводити акцентуючи увагу саме на такому суб'єкті права публічної власності як територіальна громада.

Для того щоб розібратися в особливостях територіальної громади як учасника цивільних правовідносин і її принципових відмінностях від інших суб'єктів цивільного права, звернемося до норм чинного законодавства.

Для початку зазначимо, що в структурі Цивільного кодексу України (далі ЦК)² норми про участь публічно-правових утворень у цивільних правовідносинах виділені в окрему главу і розташовані в Розділі 2 «Особи» після фізичних і юридичних осіб.

Такий порядок викладу цивільно-правових норм, обраний законодавцем не випадково і має під собою серйозну теоретичну основу, пов'язану з особливим конституційним статусом територіальних громад, що мають дуалістичний характер: одночасно вони виступають суб'єктами публічного права, наділеними владними, в тому числі нормотворчими повноваженнями, і суб'єктами приватного права, що мають у власності майно і здійснюють в публічних цілях розпорядження таким майном.

Крім того, зазначена послідовність викладу правових норм, як здається, свідчить про винятковість участі територі-

¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. *Журнал российского права*. 2005. № 5. С. 22-24.

² Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.

альних громад у цивільних правовідносинах, так як основною функцією цих утворень залишається державне управління, матеріально-технічне забезпечення якого здійснюється за рахунок стягнутих податків і зборів, а не участь у господарському обороті.

Таким чином, стає очевидним відмінність між цілями і умовами участі територіальних громад у цивільних правовідносин від інших суб'єктів цивільного права. Це завжди задоволення суспільного інтересу. Провадження господарської діяльності є допоміжною функцією, яка обмежується цілями забезпечення функціонування громадських інститутів.

Наприклад, розміщення замовлення на поставку товарів, виконання робіт або надання послуг територіальні громади вправі здійснювати тільки для власних потреб громади, під якими законодавець розуміє потреби України у товарах, роботах і послугах, необхідних для розв'язання соціально-економічних проблем, реалізації державних програм та інших завдань, визначених законодавством, забезпечення функціонування органів державної влади, установ, організацій, що утримуються чи отримують асигнування за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів¹.

Конституція України² визначила правові основи участі територіальних громад у цивільних правовідносинах, так частина перша статті 142 і частина друга статті 143 на ряду з іншими публічно-правовими утвореннями визнає їх учасниками цивільних правовідносин. Аналогічне підтвердження знаходимо і в акті спеціального законодавства: згідно зі ст. 169 ЦК України до територіальних громад застосовуються норми, що визначають участь юридичних осіб у відносинах, регульованих цивільним законодавством, якщо інше не впливає із закону або особливостей даних суб'єктів. Органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції від імені територіальної

¹ URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/term/6559>

² Конституція України. *Верховна Рада України: офіц. вид.* К.: Парламентське вид-во, 2014. 104 с.

громади можуть своїми діями набувати майнові та особисті немайнові права і обов'язки та виступати в суді.

Існує ряд проблем, пов'язаних з визначенням обсягу цивільної правоздатності територіальних громад і правового статусу органу місцевого самоврядування, оскільки ЦК України не висвітлює ці питання, а дає лише відсилання до спеціальних законів і особливостей даних суб'єктів. Звісно ж, що частково відповідь на поставлені питання може бути знайдена за допомогою аналізу норм публічного права, в першу чергу, господарського законодавства, бюджетного законодавства, законодавства про приватизацію та оренду державного та комунального майна, про державні закупівлі, а також адміністративного законодавства інших галузей права (наприклад, земельного).

По-перше, законодавством прямо обмежуються права територіальних громад щодо розпорядження майном, що перебуває в їх власності, встановлюється особлива процедура прийняття і виконання рішень з передачі майна в користування або його відчуження, що неминуче впливає на межі їх цивільної правоздатності. Наприклад, територіальна громада не може, скориставшись загальними положеннями Цивільного кодексу про свободу договору, укласти з обраним нею контрагентом договір оренди земельної ділянки для будівництва та обслуговування житлового будинку без проведення торгів, або зробити приватизацію майна іншим способом, не передбаченим Законом України від 18 січня 2018 року № 2269 -VIII «Про приватизацію державного и комунального майна»¹.

З огляду на те, що цілі діяльності публічно-правових утворень обмежені публічними інтересами, в юридичній літературі робиться справедливий висновок про необхідність кваліфікувати правоздатність публічно-правових утворень як спеціальну або цільову².

¹ Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.18 р. № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 12. ст.68.

² Кузьменков Е. С. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях. *Сервис в России и за рубежом*. 2010. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-publichno-pravovyh-obrazovaniy-v-grazhdanskih-pravootnosheniyah>

По-друге, якщо в цілому визначення цивільної правоздатності територіальної громади можна вирішити шляхом застосування публічних норм про порядок розпорядження комунальним майном і презумпції про те, що територіальна громада має право здійснювати тільки ті юридично значущі дії, які прямо випливають із закону, то з визначенням правового статусу органів державної влади або органів місцевого самоврядування та межами їх компетенції однозначного розуміння в законодавстві і серед правознавців поки немає.

Існують два основних підходи щодо трактування природи публічного органу в цивільних правовідносинах. Прихильники першої позиції вважають, що такі органи слід розглядати двоюко: як представника публічно-правового утворення при здійсненні операцій від імені суб'єктів публічного права і як самостійного суб'єкта права – юридичної особи з організаційно-правовою формою бюджетної установи. Дана позиція має своє підтвердження. Зокрема, територіальним громадам притаманні організаційна єдність, майнова відокремленість, що надає їм можливість виступати від свого імені у цивільному обороті, позивачем та відповідачем у суді. Саме тому вони іноді в єдиному контексті з державою Україна, Автономною республікою Крим кваліфікуються як юридичні особи публічного права¹.

Разом з тим, територіальним громадам як суб'єктам цивільного права притаманні певні особливості, за якими вони відрізняються від юридичних осіб приватного права. Зокрема, головною відмінною ознакою територіальних громад є те, що вони вступають у цивільні відносини з метою реалізації покладених на них функцій і завдань місцевого самоврядування, тобто з метою досягнення публічних (суспільних) цілей, тоді як юридичні особи приватного права вступають у такі відносини з метою досягнення власних приватних цілей. Це означає, що територіальні громади виступають (або повинні виступати) у

¹ Кузнецова Н. Поняття й класифікація юридичних осіб в цивільному праві України: теорія і практика. *Сучасні проблеми приватного права: зб. наук. праць / відп. ред. Н.С. Кузнецова, Р.О. Стефанчук*. Київ: ВГО «Асоціація цивілістів України». Кам'янець-Подільський, ТОВ «Друкарня Рута», 2012. С. 159-176.

цивільних відносинах як носії публічних інтересів, тоді як юридичні особи приватного права – як носії приватних інтересів.

Однак у цієї точки зору є опоненти, на думку яких визнання органу влади юридичною особою є юридично необґрунтованим і таким, що суперечить Конституції України та Цивільного кодексу. Прихильники цієї точки зору вважають, що необхідно говорити не про статус органу влади як юридичної особи, а про наявність прав юридичної особи для цілей цивільного обороту.

Зі змісту ст. 169 ЦК України випливає, що органи місцевого самоврядування визнаються як представники територіальних громад, які є самостійними суб'єктами публічного права. Підтвердження зазначеної позиції ми знаходимо в ст. 173 ЦК України, в якій вказується, що в окремих випадках за дорученням територіальної громади від її імені можуть виступати юридичні та фізичні особи, органи державної влади, органи влади АРК, органи і органи місцевого самоврядування.

Суттєво відрізняється і порядок створення територіальних громад, юрисдикція яких поширюється на певну територію. Йдеться про те, що їх створенню має передувати створення адміністративно-територіальних одиниць та відповідних органів місцевого самоврядування. При цьому система територіальних громад будується виключно на системі адміністративно-територіального устрою України, яка первісно визначена в Конституції України, внаслідок чого вона є відносно стабільною.

Саме тому на територіальні громади не поширюються загальні правила щодо припинення юридичної особи. Оскільки територіальною громадою є жителі, об'єднанні спільним проживанням у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, то очевидним є те, що територіальна громада не може припинити своє існування за власною ініціативою. Для цього потрібне рішення уповноваженого органу державної влади про створення чи ліквідацію відповідної адміністративно-територіальної одиниці. З огляду на викладене вище

виникають сумніви щодо доцільності їх державної реєстрації в єдиному контексті з юридичними особами, як це іноді пропонується деякими авторами. При цьому, на відміну від юридичних осіб, які можуть бути, наприклад, створені у формі товариства однією особою, територіальні громади повинні відповідати певним кількісним параметрам щодо їх чисельності, встановлених законом.

Таким чином, з наведеного вище можна зробити висновок, що поняття «юридична особа публічного права» та «суб'єкт публічного права» або «публічний суб'єкт» співвідносяться як частка і ціле. За традицією вітчизняного права, народ України в особі держави або територіальної громади, як публічний суб'єкт, виступає засновником юридичної особи публічного права, створення якої направлено, у першу чергу, на реалізацію суспільних інтересів¹. Тобто територіальна громада як суб'єкт публічного права може реалізовувати свої функції пов'язані із з участю в господарському обігу шляхом утворення відповідних юридичних осіб публічного права.

По-третє, питання, жителів яких саме сіл, селищ та міст слід вважати територіальними громадами, які мають право на місцеве самоврядування в актах чинного законодавства та в спеціальній літературі наразі залишається дискусійним². Системний аналіз відповідних положень Конституції та законів України дає підстави дійти висновку, що учасниками цивільних правовідносин можуть бути лише територіальні громади сіл (або їх об'єднань), селищ та міст, які визнаються первинними суб'єктами місцевого самоврядування, тобто є носіями функцій і повноважень місцевого самоврядування, мають право на формування органів місцевого самоврядування та є суб'єктами права комунальної власності, яка становить майнову основу їх участі в цивільних правовідносинах.

¹ Гусь А.В. ДВНЗ як учасник відносин публічної власності. *Перспективи розвитку європейського університету в контексті широкої інноваційної стратегії : тези доп. XXVII Міжнародна науково-практична конференція*. Будапешт, 2013. С. 392–395.

² Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія. К: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.

При цьому таким правом за змістом відповідних положень Конституції України (ст. 133, ст. 140, ст. 141) наділені лише територіальні громади тих сіл (або їх об'єднань), селищ та міст, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Такий підхід дістав відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹, в якому поняття «територіальна громада» визначається як «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України та ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. З метою укрупнення та формування дієздатних територіальних громад Верховною Радою України був прийнятий 5 лютого 2015 р. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»², який передбачив механізм для створення такого суб'єкта цивільного права як об'єднана територіальна громада, яка є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися (ч. 3 ст. 8). При цьому, на думку Борденюка В.В., жителі сіл селищ та міст, що об'єдналися, втратили статус територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, що, зокрема, призвело до позбавлення їх права брати участь у цивільних відносинах³. Свою позицію автор підкріплює зверненням до

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997 . № 24. Ст. 170.

² Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.15 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13 Ст. 91.

³ Борденюк В.В. Територіальні громади сіл, селищ та міст як суб'єкти цивільного права. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2016. 253 с.

положень статті 141¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно якої територіальні громади можуть обирати лише старосту, який представлятиме інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради, об'єднаної територіальної громади, що породжує низку проблем, розв'язання яких знаходяться поза межами науки цивільного права.

З такою думкою Борденюка В.В. неможливо остаточно погодитися, адже з цього приводу існує експертна думка Міністерства юстиції України, яке в листі від 22 березня 2018 № 10901/1996-32-8.4.4¹ надає роз'яснення щодо порядку проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у разі створення об'єднаних територіальних громад.

Абзацом п'ятнадцятим статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначено, що право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися та розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Статтею 327 ЦК України встановлено, що у комунальній власності знаходиться майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Управління таким майно здійснює безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування.

Відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

¹ Лист Міністерства юстиції України, яке в листі від 22 березня 2018 № 10901/1996-32-8.4.4 (додаток щодо державної реєстрації нерухомості за об'єднаними територіальними громадами. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2018/04/03/20180403091810-17.pdf>

Тобто у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є спільною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

Таким чином із наведеного вище можемо дійти висновку, що право комунальної власності за об'єднаною територіальною громадою виникає на підставі рішення всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання.

Таким чином, при визначенні публічного майна використовується суто суб'єктний критерій, а терміни «публічне майно» і «об'єкти публічної власності» трактуються як синоніми.

Схожий суб'єктний критерій може бути виявлений в правових системах і інших країн на пострадянському просторі, в ряді випадків з поправкою на відсутність самостійної комунальної форми власності. Наприклад, в Білорусі державне майно складається з об'єктів республіканської власності й власності Республіки Білорусь, а також об'єктів комунальної власності – власності адміністративно-територіальних одиниць. Аналогічним чином в Казахстані державне майно підрозділяється на республіканське і комунальне. До цих груп об'єктів власності часто застосовується термін «публічне майно».

Наукою цивільного права на основі римсько-правових традицій запропонована досить розгорнута класифікація об'єктів власності (речей), яка в значній мірі знайшла відображення в чинному законодавстві, а саме ЦК України: нерухомі та рухомі (ст. 181); подільні й неподільні (ст. 183); визначені індивідуальними чи родовими ознаками (ст. 184); споживні й неспоживні (ст. 185); складні речі і складові частини речі (ст.ст. 187, 188); продукція, плоди та доходи (ст. 189).

Крім того, за різними критеріями можуть виділятися категорії деяких специфічних об'єктів: гроші, цінні папери, ціліс-

ні майнові комплекси, корпоративні права та ін. Всі наведені вище класифікації мають універсальне, приватноправове значення, оскільки не залежать від особи власника. При цьому цивілістична наука практично не пропонує будь-якої окремої диференціації правового режиму публічного майна, мабуть, керуючись вельми поширеною думкою про те, що форма власності повинна трактуватися суто в контексті вказівки на суб'єкт цього речового права.

В результаті в літературі з цивільного права, а слідом за нею і в роботах з інших дисциплін питання про об'єкти публічної власності досліджуються, як правило, з використанням перерахованих вище критеріїв, які доповнюються диференціацією речей виходячи з правового статусу суб'єкта власності: національне багатство, державне майно, майно АРК і комунальне майно.

Мабуть, єдиний критерій поділу майна, який має вихід на проблематику публічного права і специфіку об'єктів державної і комунальної власності – це диференціація майна виходячи з його оборотоздатності (ст. 178 ЦК України). З цих позицій об'єкти державної та комунальної власності можуть бути розділені на наступні групи:

- 1) публічне майно, вилучене з обігу – об'єкти виключно державної власності;
- 2) публічне майно, обмежене в цивільному обороті;
- 3) об'єкти, які належать публічному власнику та потенційно перебувають у вільному цивільному обороті.

Сучасне цивільне законодавство передбачає, що види майна, які можуть перебувати лише у державній власності, визначаються законом (ст. 326 ЦК України). Розмежування державного майна на об'єкти загальнодержавної власності та власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) було покладено відповідною Постановою Верховної Ради України від 5 листопада 1991 № 311¹. Цей документ був

¹ Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць

спрямований на визначення групи об'єктів які переходили до комунальної власності або залишалися у державній. Однак багато з цих об'єктів були приватизовані в 90-х роках минулого століття (підприємства паливно-енергетичного комплексу, електроенергетики, залізничного та повітряного транспорту та ін.). З цієї причини зазначений нормативний акт, хоча і називає деякі об'єкти виключної державної власності, реально не містить відповідного переліку, оскільки його прийняття було продиктовано необхідністю розмежувати єдиний фонд державного майна (зокрема, для цілей його можливої приватизації), а не встановлювати обмеження оборотоздатності перерахованих в ньому об'єктів публічної власності. Таким чином необхідно було прийняти новий нормативно-правовий акт, який містив би конкретний перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, ним став Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»¹.

Сьогодні виключно у державній власності можуть перебувати наступні об'єкти, які вилучені із цивільного обігу:

1. ядерні матеріали (ст. 9 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»)²;
2. пам'ятки археології (ст. 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини»)³;
3. підземні сховища нафти, газу та продуктів їх переробки, створені в природних ємностях (стаття 40 Закону України «Про нафту і газ»)⁴;

(комунальною) власністю: Постанова Верховної Ради України від 5 лист. 1991 № 311. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF>

¹ Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації: Закон України від 07 липня 1999 року № 847-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 37. ст.332.

² Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 08 лют. 1995 р. № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 12. ст.81

³ Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1805-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. ст.333

⁴ Про нафту і газ: Закон України від 12.07.01 р. № 2665-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 50. ст.262.

4. землі й певні категорії земель державної власності визначені в частині 8 статті 84 Земельного кодексу України¹.
5. об'єкти Червоної книги України (рідкісні й такі, що перебувають під загрозою зникнення, види тваринного і рослинного світу, які постійно або тимчасово перебувають (зростають) у природних умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони), які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами й організаціями державної або комунальної форми власності, є об'єктами права відповідно державної або комунальної власності (стаття 6 Закону України «Про Червону книгу України»²).

Постановою Верховної Ради України від 17 червня 1992 року № 2471-XII «Про право власності на окремі види майна»³, закріплюється перелік об'єктів, які не можуть знаходитись у власності громадян, суб'єктів господарювання недержавної форми власності та міжнародних організацій інших держав на території України. Зокрема: зброя, боєприпаси (крім мисливської і пневматичної зброї і боєприпасів до неї, а також спортивної зброї і боєприпасів до неї, що придбаваються громадськими об'єднаннями з дозволу органів внутрішніх справ), бойова і спеціальна військова техніка, ракетно-космічні комплекси; вибухові речовини й засоби вибуху; всі види ракетного палива, а також спеціальні матеріали та обладнання для його виробництва; бойові отруйні речовини; наркотичні, психотропні, сильнодіючі отруйні лікарські засоби (за винятком отримуваних громадянами за призначенням лікаря); протиградові установки; державні еталони одиниць фізичних

¹ Земельний кодекс України: Закон України від 25.10. 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. ст.27

² Про Червону книгу України: Закон України від 7 лют. 2002 р. № 3055-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 30. ст.201

³ Про право власності на окремі види майна: Постановою Верховної Ради України від 17 червня 1992 року № 2471-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2471-12>

величин; спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації; електрошокові пристрої та спеціальні засоби, що застосовуються правоохоронними органами, крім газових пістолетів і револьверів та патронів до них, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії.

Як стверджує О.В. Куций щодо речей, які вилучені із цивільного обігу, суб'єктивні цивільні права й обов'язки виникати не можуть, тому що це сфера не приватного права, а публічного права, тому такі об'єкти не можуть бути й об'єктами цивільних правовідносин¹.

Таким чином, до об'єктів, які можуть перебувати суто в державній власності, віднесено не тільки майно, яке часто іменується суспільним надбанням, а й майно, що забезпечує безпеку, обороноздатність, стратегічні та інші інтереси держави.

Вилучення певного публічного майна з обороту або встановлення обмежень щодо його оборотоздатності, як правило, супроводжується встановленням ряду публічних вимог до його змісту, виробництва, контролю за використанням та ін. Разом з тим поділ майна за ознакою оборотоздатності – по суті також приватноправове. Ще з часів римського права належність до *res extra commercium* або до *res in commercio* відображала здатність бути предметом цивільно-правових угод тобто так звану пасивну правоздатність речей. Звісно ж, що вилучення певних категорій майна з обороту – це не причина появи специфічного правового режиму, а скоріше наслідок. Причина ж криється в сфері публічного права і полягає в охороні і забезпеченні особливих державних (суспільних) інтересів, а також формуванні та збереженні необхідної для цього майнової бази².

Визначене в законі майно, яке складає публічну власність, має підлягати особливому правовому режиму. Особливий ха-

¹ Куций О.В. Щодо питань правового режиму цивільного обороту речей та їх класифікація. *Право і безпека*. 2012. № 3. С. 35-38

² Винницький А.В. Публичное имущество в России и за рубежом: проблемы идентификации и классификации *Право и политика*. № 6 (162). 2013. С. 741-752.

рактичний характер правового режиму публічної власності, зокрема особливі підстави її виникнення, припинення, здійснення і захисту, виправданий соціальними цілями, досягнення яких покладається на такого власника. У зв'язку з цим, як зауважує Г.Н. Андреева, «оскільки головне завдання і цільове призначення державної власності має полягати в матеріальному забезпеченні реалізації публічних функцій (на відміну від власності приватної), то участь майна, що перебуває у державній власності, в цивільно-правовому обороті має бути винятком, а не правилом, інакше державна власність набуває зовсім інших, не властивих їй природі якостей»¹. Відносини публічної власності повинні бути врегульовані переважно нормами конституційного, господарського та адміністративного, а не цивільного права. Спеціальний публічно-правовий режим державної та комунальної власності міг би чітко визначити межі участі в майнових відносинах органів державної влади та органів місцевого самоврядування від імені відповідних публічних утворень при здійсненні ними соціально значущих функцій. Слід зазначити, що встановлення спеціального правового режиму публічного майна не виключає принципу рівності всіх форм власності, який полягає в рівних формах і способах захисту, а не в ідентичному правовому регулюванні².

Таким чином, мабуть, все традиційні приватно-правові класифікації речей практично нічого не дають для публічно-правової науки, оскільки вони характеризують цивільно-правові режими майна. Такі класифікації не розкривають зв'язку тих чи інших категорій об'єктів з публічними функціями і не можуть служити достатньою підставою для диференціації управління державним майном, так як не відображають цілей використання об'єктів, а отже, не здатні зорієнтувати публічну адміністрацію

¹ Андреева Г. Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в РФ и концепция публичной собственности. Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 2–7.

² Соловьев В. Н. Специфика осуществления права публичной собственности при реализации социальной функции гражданского права. Юридический мир. 2012. № 1. URL: <http://center-bereg.ru/b4285.html>.

та впорядкувати її діяльність. Наприклад, ми можемо класифікувати майно навчального закладу за різними приватноправовими критеріям, але навряд чи це принесе відчутну користь для цілей організації управління і досягнення при цьому публічного інтересу. Разом з тим така категорія як цільове призначення майна (в наведеному прикладі – забезпечення надання освітніх послуг), що знаходиться за межами цивільного законодавства, дає досить чітке уявлення про те, навіщо відповідний об'єкт знаходиться у власності держави або територіальної громади з точки зору поставлених перед ними завдань і яким чином він повинен управлятися і використовуватися¹.

З урахуванням вищезазначеного, цивільно-правова класифікація майна видається корисною для аналізу статистики відносин публічної власності, проте не достатньою для того, щоб запустити механізм публічного управління і розкрити динаміку відносин публічної власності.

Диференціація публічно-правового режиму державного та комунального майна ґрунтується в Україні на різних умовах, таких як рівень власності (державна, територіальна громада), природні властивості об'єктів (лісові ділянки, водні об'єкти, земельні ділянки, будівлі, майнові комплекси, цінні папери та ін.), сфера використання та характер цільового призначення майна та ін.

У зарубіжних правопорядках публічні домени (публічні речі), також класифікується за різними підставами: майно природного і штучного походження, рухоме і нерухоме та ін. Однак, мабуть, основним критерієм для диференціації правового режиму об'єктів власності виступає їх цільове призначення і порядок використання (майно загального користування, майно публічних служб та ін.). Причому цей критерій застосовується не тільки в правових системах, де існує інститут публічної власності (наприклад, у Франції)², але і там, де він

¹ Гусь А.В. Види публічного майна в національній правовій доктрині. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. № 52. Том 1. С. 150-153.

² Право собственности: актуальные проблемы / Отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. М., 2008. 731 с.

офіційно не визнаний й стосовно диференціації правового режиму публічний речей (наприклад, в Німеччині)¹.

Механічне перенесення зарубіжного досвіду до національного законодавства навряд чи можливо і необхідно. Разом з тим деякі доктринальні підходи могли б бути враховані. Звісно ж, що саме цільове призначення майна, що відображає той чи інший публічний інтерес, здатне забезпечити діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування необхідним вектором і достатньою рушійною силою. Таким чином, вирішальне значення має «закріплення» майна за певною публічною функцією і постановка мети використання, в результаті чого з'являється динаміка відносин державної та комунальної власності. На основі встановленої мети формується найбільш ефективний для її досягнення правовий механізм використання майна.

Оскільки цільове призначення публічного майна продиктовано покладеними на державу і територіальну громаду функціями, то при диференціації об'єктів власності на основі даного критерію ми маємо справу саме з публічно-правовою їх класифікацією, яка розкриває суть і призначення майна.

Користуючись запропонованим критерієм, видається обґрунтованим провести наступний базовий поділ публічного майна в Україні:

1. Публічне майно загального користування, до якого належать об'єкти державної та комунальної власності, що вільно використовуються (у встановлених рамках) невизначеним колом осіб без спеціального дозволу суб'єкта владних повноважень або договору з ним. Подібне специфічне майно, вписане в публічний простір, покликане забезпечувати реалізацію невід'ємних прав і свобод особистості. Саме розглянута категорія майна стала основою для розвитку феномена публічної власності (*domaine public*) у Франції, Іспанії та інших країнах,

¹ Пухта Г.Ф. Курс Римского Гражданского Права. Том I. Перевод с последнего немецкого издания проф. Рудорффа; Издание Ф.Н. Плевако. М.: Типография «Соврем. Изв.», 1874. 550 с

де була прийнята відповідна доктрина, а також для формування особливого інституту публічних речей (ffentlichen Sachen) в Німеччині, Швейцарії та деяких інших державах. На сьогодні публічне майно загального користування трактується в романо-германському праві в якості самостійного та найбільш характерного різновиду публічних доменів або публічних речей; при цьому правове регулювання відповідних відносин в найбільшій мірі вилучено зі сфери приватного права і включено в предмет адміністративно-правового регулювання.

З точки зору чинного національного законодавства до даного виду майна необхідно віднести: автомобільні дороги загального користування; земельні ділянки і території загального користування; водні об'єкти загального користування; лісові ділянки – в частині перебування громадян в лісах і загального лісокористування); об'єкти тваринного світу – в рамках встановлених видів загального природокористування та ін.

2. Публічне майно, що забезпечує індивідуальні економічні потреби, до них відносяться – об'єкти державної та комунальної власності, спеціально призначені для надання приватним особам з метою задоволення їх економічних потреб у відповідному майні:

1) об'єкти державної та комунальної власності, вилучені або обмежені в обороті в силу особливого суспільного значення, здатні задовольняти приватні економічні потреби за рахунок обмеженого використання: ділянки лісового фонду, водні об'єкти і інші природні ресурси в рамках спеціального природокористування та ін.;

2) об'єкти майнової інфраструктури, необхідні для підтримки певних категорій осіб: нужденних, суб'єктів малого та середнього підприємництва, соціально орієнтованих некомерційних організацій, які наразі не підлягають відчуженню;

3) об'єкти, які тимчасово не використовуються для забезпечення інших державних і муніципальних функцій, у зв'язку із чим направлені на задоволення економічних потреб приватних осіб.

3. Публічне майно, що забезпечує надання публічних послуг, – об'єкти соціальної інфраструктури (майнові комплекси установ охорони здоров'я, освіти, науки, культури, соціального забезпечення), що перебувають у державній та комунальній власності, функціонування та фінансування яких зобов'язані забезпечити держава Україна в особі уповноважених органів державної влади, незалежно від наявності об'єктів схожого призначення в приватному секторі. Поява даної категорії публічного майна – це результат певної еволюції державно-правових інститутів; відповідне майно некомерційного використання покликане забезпечити реалізацію цілого спектра суб'єктивних публічних прав громадян і організацій, які гарантувала держава, що заявляє себе як соціальна;

4. Публічне майно, що забезпечує загальнозначущу економічну діяльність, – пакети акцій, майнові комплекси унітарних підприємств та установ, які перебувають у державній та комунальній власності; об'єкти, передані іншим підконтрольним публічному утворенню організаціям на основі яких здійснюються публічно значущі види діяльності загальноекономічного значення, що не належать до адміністративних послуг: енергетична, транспортна, фінансова, інформаційна та інша інфраструктура; фінансова інфраструктура; об'єкти оборонної промисловості; ядерний енергопромисловий комплекс; нафтогазовий комплекс та ін.

5. Публічне майно, що забезпечує іншу публічно значиму діяльність (майно військового призначення, державні матеріальні резерви, публічне майно «апаратного» призначення).

Звісно ж, що саме запропонована класифікація публічного майна передбачає формування принципово різних правових режимів відповідних різновидів об'єктів власності з точки зору форм їх використання та механізмів управління, а отже, могла б лягти в основу закону про державне і комунальне майно, процес розробки якого в даний час практично призупинений незважаючи на численні заклики науки і запити практики. На наше переконання, відповідний нормативний акт, з ураху-

ванням зарубіжного досвіду, повинен виступити основою для формування сфери спеціального регулювання, що відноситься переважно до публічного права.

2.3. Правовий режим публічного майна¹

Специфіка змісту правового режиму в загально-теоретичному розумінні не є чітко визначеною та обґрунтованою доктринально, хоча в галузевому законодавстві «режим військового стану», «режим найбільшого сприяння», «податковий режим», «валютний режим», «митний режим», «санітарний режим», «режимний об'єкт», «режим роботи», а також «правовий режим майна» вживається, використовується та застосовується.

Поява даної категорії у правовій науці радянського періоду була зумовлена тогочасною необхідністю більш глибокого дослідження та пізнання специфіки владного юридичного впливу на відповідні суспільні відносини з боку держави. Тому вивчення і розроблення цього питання тісно пов'язані з удосконаленням адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у колишніх соціально-економічних і політичних умовах.

Сьогодні з терміном «режим» ми досить часто зустрічаємося у повсякденному житті, побуті, у технічних та економічних науках. Сучасна юридична наука поняття «режим» частіше тлумачить як одну із найважливіших категорій юрисдикції.

Цей термін застосовується й у галузевих юридичних науках, а саме: цивільному, кримінально-виконавчому, трудовому, земельному, митному, адміністративному та інших галузях. Однак, помітно більш чітке виокремлення конкретного правового режиму та режимних правил має місце зазвичай у галузях публічного права. Режимні правила об'єднані, як правило, імперативним методом правового регулювання суспільних відносин, що становлять предмет відповідної галузі.

¹ Автор параграфу: Тетяна Карабін, д. ю. н., доц., завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ»

Загалом правовий режим є поняттям з досить широким юридичним змістом. В найширшому розумінні поняття правового режиму майже збігається з поняттям системи права, якщо воно розглядається в сенсі відносин громадян, організацій у зв'язку з певними об'єктами (режим власності, режим природних об'єктів, режим державної служби, прикордонний режим, митний режим та багато інших його видів)¹.

Разом з тим вужчі трактування під режимом розуміються законність, порядок, соціальний режим певного об'єкта або виду діяльності, закріплений правовими нормами і забезпечений сукупністю юридичних засобів².

У поняття «режим» безпосередньо представниками галузевих юридичних наук вкладається так само різний зміст. Так, науковці у сфері авторського права, ведучи мову про правовий режим винаходів, визначають його як порядок використання винаходів, право на одержання вигоди від їх використання особами і порядок стимулювання³.

Правовий режим у окремих дослідженнях також набуває динамічних характеристик, зокрема, тоді, коли його визначають як правову форму динаміки правових відносин у часі і просторі, що має визначену мету регулювання та забезпечена комплексом правових засобів⁴.

Окремі автори зміст поняття «правовий режим» розкривають у структурно-функціональному сенсі, визначаючи, що це⁵:

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. М: Издательство НОРМА, 2000. С. 410.

² Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: монографія. К: НКЦ, 2008. С. 18

³ Правове регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності: галузеві аспекти: *монографія* / кол. авторів: О. П. Орлюк, О. Д. Святоцький, Т. С. Демченко та ін. К.: ПП «Авокадо», 2006. 412 с.

⁴ Кузніченко С.О., Спаський А. С. Категорія «адміністративноправовий режим» у юридичній науці та законодавстві України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 73

⁵ Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: монографія. К: НКЦ, 2008. С. 18

а) закріплена у законодавстві цільова сукупність прав, обов'язків та відповідальності;

б) система заходів, яка використовується для досягнення поставлених цілей режимної спрямованості;

в) система правових заходів, яка полягає у специфіці методів (прийомів) регулювання його механізму.

В окремих випадках тлумачення правового режиму здійснюється таким чином, що ставить його на один щабель із методом і механізмом правового регулювання, а саме, тоді, коли під правовим режимом розуміється сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності¹.

Однак, не дивлячись на авторитетність науковців, що досліджували зміст категорії «правовий режим» і надавали їй характеристик та ознак, для цілей цього дослідження правовий режим не слід зводити до типів правового регулювання, оскільки стирається межа між подібними категоріями, призводить до їх змішування та веде до непридатності їх використання. В той же час варто підтримати позицію, що сам режим виражає лише ступінь жорсткості відповідного типу (способу) правового регулювання: імперативного чи диспозитивного – чи у бік «обмеження», чи у «бік сприяння»².

Такий підхід має сенс у тому розумінні, що тип (метод) правового регулювання, чи то імперативний, чи диспозитивний, становить собою сукупність способів правового впливу. Ці способи правового впливу загалом є спільними як для імперативного, так і диспозитивного типу. Це встановлення дозволів, заборон і приписів, визначення прав та обов'язків. Однак

¹ Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди. *дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»*. Харків, 2011, С. 7

² Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». *Підприємство, господарство і право*. 2016. №12. С.200

в залежності від того, які способи переважають та становлять ядро того чи іншого типу, формується або імперативний метод (де переважають заборони і приписи) або диспозитивний (де переважає встановлення дозволів та визначення прав).

Тому, виходячи із цієї позиції, правовий режим є насправді конкретизацією методу правового впливу на конкретну сферу суспільних відносин, яка є вузкою, ніж загальний предмет регулювання. Саме правовий режим визначає особливості поєднання способів впливу в рамках методу.

Цінність саме такого підходу є очевидною для характеристики правового режиму публічного майна. Тут варто звернути увагу, що приватним правом урегульований правовий режим майна різних видів: майна подружжя, спадкового майна, майна боржника тощо. Але диспозитивність окремих норм приватного права обмежена, а правовий режим спрямовується у напрямку підсилення жорсткості загальної диспозитивності приватно-правового регулювання. Зокрема, у питаннях, що стосуються розподілу часток майна подружжя, встановлення обов'язкової частки у спадщині, встановленні черг при зверненні стягнення на майно боржника тощо.

В той же час, правовий режим публічного майна має протилежні ознаки. Якщо імперативному регулюванню загалом притаманні способи, що виражаються у встановленні обов'язків, заборон та приписів, то правовий режим публічного майна передбачає поєднання також дозволів та встановлення прав. Зокрема, публічне майно може бути предметом цивільно-правових угод, на які розповсюджується приватно-правове регулювання та оскарження у порядку, визначеному Цивільно-процесуальним кодексом. Тобто, загалом, у відношенні до майна такі методи відходить у бік «сприяння».

Зміст кожного правового режиму розкривається у низці його елементів. Загальноприйнятною позицією є те, що до елементів адміністративно-правового режиму належать: мета встановлення відповідного режиму; метод правового регулювання, що виражається в сукупності способів правового

впливу; сукупність правил поведінки суб'єктів у відповідних відносинах; спеціальні державні органи; відповідальність за порушення «режимних» норм та просторово-часові рамки дії адміністративно-правового режиму¹.

Першочерговим елементом встановлення будь-якого режиму є його мета, якій повинні відповідати всі наступні елементи: від прав та обов'язків суб'єктів до часових рамок встановлення. Загальною метою і головним призначенням правових режимів є забезпечення загального правопорядку в державі. Для правового режиму публічного майна мета виражається в регулюванні порядку користування та розпорядження публічним майном.

Метод правового регулювання також можна віднести до елементів правових режимів. Метод, що застосовується у процесі правового регулювання публічного майна ґрунтується на імперативному (зобов'язуючому) типі регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин. В той же час, недостатньо, на нашу думку, сказати, що це метод «владного підпорядкування», оскільки зміст аналізованих правовідносин є більш різноманітним та не обмежується субординаційними ознаками. Зокрема, у відповідності до положень Закону України «Про оренду державного та комунального майна» ініціатива щодо оренди майна може виходити від фізичних та юридичних осіб, які можуть бути орендарями; проект договору оренди формується приватними особами, які бажають укласти договір; закон визначає істотні умови відповідного договору оренди (об'єкт оренди, термін, орендна плата з урахуванням її індексації, порядок використання амортизаційних відрахувань, відновлення орендованого майна та умови його повернення, забезпечення виконання зобов'язань, порядок здійснення орендодавцем контролю за станом об'єкта оренди, відповідальність сторін, страхування), але в той же

¹ Крестьянінов О.О. Адміністративно-правові режими: їх призначення, зміст та види. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. Авер'янова В.Б., Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 107

час визначає, що за згодою сторін у договорі оренди можуть бути передбачені й інші умови. Все це дає підстави для висновку про диспозитивність у правовому регулюванні публічного майна.

Відповідно, стосовно методу правового регулювання, то варто відмітити, що він становить собою сукупність способів правого впливу, які характеризують як імперативність, так і диспозитивність такого впливу.

Елементом, що становить ядро будь-якого правового режиму, є встановлена у законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян, юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб і реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях (умовах), тобто, так би мовити, «режимні» правила.

Стосовно публічного майна, то, як відмічається у дослідженнях, із його виникненням (майна) з'являється об'єктивна потреба визначити, яких саме правил поведінки слід дотримуватися учасникам таких відносин щодо цього майна, які існують завдання створення публічного майна¹. Про важливість саме цього елемента у структурі правового режиму свідчить також той факт, що цитовані автори визначають, що сукупність правил поведінки учасників адміністративно-правових відносин щодо публічного майна та його функції – не що інше, як юридичний режим публічного майна².

До наступного елемента можна віднести спеціальні суб'єкти публічної адміністрації, на які покладено завдання здійснення мети того чи іншого правового режиму. Органом, який безпосередньо реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав

¹ Загальне адміністративне право: підручник; за заг.ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. С. 479

² Загальне адміністративне право: підручник; за заг.ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. С. 481

та професійної оціночної діяльності є Фонд державного майна України у статусі центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом¹.

Іншими органами є, зокрема, представницькі органи місцевого самоврядування, які у відповідності до положень закону “Про місцеве самоврядування в Україні” здійснюють прийняття рішень щодо затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об’єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об’єктів права комунальної власності; про затвердження порядку утворення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства; про визначення кола питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства тощо. Ці органи також наділені відповідними повноваженнями, зумовленими правом здійснювати контроль за додержанням «режимних» правил у відповідній сфері. Наприклад, Фонд державного майна України здійснює контроль за надходженням до Державного бюджету України плати за оренду державного майна, здійснює контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу державного майна.

Як окрема складова аналізованого елемента правових режимів, що одночасно є засобом забезпечення дотримання відповідного правового режиму, слід виокремити відповідальність за порушення «режимних» норм. Залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки цих порушень відповідальність за них передбачається у кримінальному, адміністративному, цивільному чи дисциплінарному порядку.

Також одним із елементів правового режиму є визначення просторово-часових рамок його дії та терміну, протягом якого він діятиме. Однак, у відношенні до правового режиму публічної власності цей елемент не є визначальним, оскільки відмінності «режимних» правил можуть бути зумовлені видом

¹ Про оренду державного та комунального майна. Закон України від 10.04.1992. № 2269-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>

майна, його призначенням, тощо, а не територією чи часовим відрізком. А за терміном дії він звичайно ж постійний.

Виділяючи об'єкт правового регулювання як окремий елемент правового режиму, у літературі відмічається, що він не збігається з предметом його правового регулювання. До останнього належать суспільні відносини, зокрема: що схильні до галузевої правової регламентації та об'єктивно потребують її, а також ті, що встановлюють виключні повноваження компетентних органів виконавчої влади¹. До об'єкта режиму включаються тільки ті відносини, які фактично потрапили під дію адміністративно-правових норм, оскільки режим — це завжди результат дії, стан упорядкованості і захищеності соціальних зв'язків у суспільстві.

При розгляді питання адміністративно-правових режимів у окремій спеціальній літературі торкаються питання їх принципів і відмічається, що для адміністративно-правових режимів характерні загальногалузеві принципи державного управління, які є внутрішнім стрижнем, спрямовуючим початком організації адміністративно-правових відносин². В той же час слід звернути увагу, що принципи адміністративного права, а тим більше правових режимів не слід ототожнювати із принципами державного управління. Принципи є орієнтирами для юридично значущих варіантів поведінки. А у випадку правового режиму, в тому числі адміністративно-правового – то це базис регулятивного впливу на окрему сферу чи об'єкт. Вони мають універсальний характер.

У зарубіжній юридичній літературі адміністративний режим визначається як режим загального права публічної влади, що включає чотири принципи.

Перший принцип — розділення адміністративних і судових гілок влади, що визначає коло питань, які не входять до

¹ Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: монографія. К: НКЦ, 2008. С.16

² Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: монографія. К: НКЦ, 2008. С.34

юрисдикції загального суду, межі юрисдикції адміністративного суду і сферу застосування адміністративного права із застереженням про існування прогалін в юрисдикції.

Другий принцип стосується особливого режиму адміністративно-правових актів. З одного боку, адміністрація володіє правом ухвалення виконавчих рішень, тобто правом видання в односторонньому порядку нормативних актів, що породжують правові наслідки без згоди приватних осіб, на яких вони покладають обов'язки. З другого боку, адміністрація має у своєму розпорядженні особливі прерогативи при підписанні контрактів, підпорядкованих впливу адміністративного режиму.

Ці принципи можна віднести до повноважень адміністрації, два інших — до її обов'язків, а саме: принцип законності, який зобов'язує адміністрацію поважати додержання правових приписів, а також принцип, котрий полягає у відповідальності публічної влади, суб'єкти якої повинні відшкодувати збитки, заподіяні з їх вини або через інші причини¹.

Безумовно, що правовий режим публічного майна в залежності від виду майна відрізняється за змістом. Коло суб'єктів у відносинах різне, їхні повноваження, права та обов'язки також різняться.

Важливим є питання про виникнення правових режимів публічного майна. З чим пов'язується створення правових режимів та які юридичні підстави існують для виникнення таких режимів?

Першою підставою є утворення такого майна вперше. Зокрема, це стосується будівництва споруд, прокладення шляхів, затвердження бюджету тощо. Тут слід звернути увагу, що для утворення публічного майна як юридичної категорії та відповідно і встановлення відповідного правового режиму такого майна є недостатнім виникнення такого майна в натурі. Виникнення правового режиму пов'язується із виданням пра-

¹ Ведель Ж. Административное право Франции; пер.: Энтин Л.М. М.: Прогресс, 1973. С. 65

вових актів, що засвідчують утворення майна. Зокрема, до повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, сільських, селищних, міських рад належить повноваження щодо затвердження місцевого бюджету (п.23 ч.1 ст. 26), утворення цільових фондів (п.25 ч.1 ст. 26)¹. Саме з прийняттям рішення про утворення пов'язується виникнення режиму публічного майна муніципальних грошових коштів та повноваження відповідних органів (Державної казначейської служби, Державної служби фінансового моніторингу, розпорядників та отримувачів бюджетних коштів) щодо виконання фінансового плану.

Другою підставою є перехід майна у публічну власність із приватної власності. Зокрема, у питанні, що стосується органів місцевого самоврядування, то Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»² визначає їх право викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для таких суспільних потреб. Сільські, селищні, міські ради в межах території здійснення їх повноважень приймають рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені для таких суспільних потреб: будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури, пов'язаних з обслуговуванням відповідно територіальної громади села, селища, міста (доріг, мостів, естакад, газо- та водопроводів, ліній електропередачі, зв'язку, аеропортів, нафтових та газових терміналів, електростанцій), та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; розташування об'єктів природно-заповідного

¹ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

² Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009. № 1559-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>

фонду місцевого значення; створення міських парків, будівництво дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів та кладовищ.

В даному контексті також слід проаналізувати також примусове відчуження земельної ділянки приватної власності, яке так само веде до виникнення режиму публічного майна та відрізняється від попереднього способу. Так, примусове відчуження здійснюється за рішенням адміністративного суду за таких умов, коли земельна ділянка відчужується лише для: об'єктів національної безпеки і оборони; лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, магістральних трубопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації; об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення; об'єктів природно-заповідного фонду; кладовищ¹. Натомість викуп має здійснюватись виключно у добровільному порядку на підставі договору купівлі-продажу чи міни.

Перехід майна із приватної у публічну власність територіальної громади відбувається також у разі придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, а також включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним. Підстави для включення такого майна до об'єктів комунальної власності передбачено п.30 ч.1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Виникнення правового режиму публічного майна територіальної громади також відбувається внаслідок участі територіальної громади у спадкових правовідносинах та визнання майна померлого члена територіальної громади відумерлою

¹ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009. № 1559-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>

спадщиною (ч.1.ст. 60 Закону України «Про масцеве самоврядування»)¹. Таке майна в судовому порядку визнається відумерлим за заявою відповідного органу місцевого самоврядування за місцем відкриття спадщини, де правовими підставами визнання спадщини відумерлою можуть бути: фізична відсутність спадкоємців за заповітом та за законом; позбавлення спадкоємців за заповітом та за законом права на спадкування; усунення спадкоємців за заповітом та за законом від права на спадкування; відмова від прийняття спадщини спадкоємцями за заповітом та за законом; неприйняття спадщини спадкоємцями за заповітом та за законом². Встановлений порядок не означає, що громада може ставати спадкоємцем відумерлої спадщини, а має на меті усунення беззахайності спадкового майна, викликаної відсутністю спадкоємців, місце яких займає відповідна громада.

Також правовий режим публічного майна може змінюватися у зв'язку зі зміною власника – публічного суб'єкта. Наприклад, перехід майна із публічної власності держави у публічну власність територіальної громади, або навпаки, зумовлює зміну правового режиму такого майна у зв'язку зі зміною власників та повноважень, пов'язаних із користуванням та розпорядженням такого майна.

Таким чином, правовий режим є конкретизацією методу правового впливу на визначену сферу суспільних відносин, яка є вужчою, ніж загальний предмет регулювання, у даному випадку – це публічне майно. Саме правовий режим визначає особливості поєднання способів впливу в рамках методу.

Зміст кожного правового режиму розкривається у низці його елементів, таких як мета встановлення відповідного режиму; сукупність правил поведінки суб'єктів у відповідних відносинах; спеціальні суб'єкти публічного адміністрування та їх

¹ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

² Цивільний кодекс України від 16.01.2003. № 435-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

повноваження; відповідальність за порушення норм та рамки дії правового режиму. В той же час, центральним елементом у структурі правового режиму публічного майна є сукупність правил поведінки учасників адміністративно-правових відносин щодо такого майна.

Виникнення правових режимів публічного майна пов'язується із окремими підставами: 1) утворення такого майна вперше (видання правових актів, що засвідчують утворення майна); 2) перехід майна у публічну власність із приватної власності (придбання майна; включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним; викуп та примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб; визнання спадщини відумерлою тощо).

Перехід майна із публічної власності держави у публічну власність територіальної громади, або навпаки, зумовлює зміну правового режиму такого майна у зв'язку зі зміною власників та повноважень, пов'язаних із користуванням та розпорядженням такого майна.

3

ВИНИКНЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ¹

3.1. Підстави та порядок формування публічного майна ОТГ

У зв'язку із впровадженням реформи децентралізації та утворення об'єднаних територіальних громад (в подальшому ОТГ) набуло великої актуальності питання передачі майна територіальною громадою у власність об'єднаних територіальних громад. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який створив реальний механізм об'єднання територіальних громад, не враховував значну кількість нюансів об'єднувачих процесів, що створило реальні проблеми на практиці. Частина недоліків була виправлена шляхом внесення змін та доповнень протягом 2015-2017 років, але деякі проблеми й досі залишились невирішеними.²

Згідно зі статтею 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних

¹ Автор розділу: Павло Черевко, к. ю. н., доц., доцент кафедри цивільного права та процесу ДВНЗ «УжНУ»

² Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017. Аналітична доповідь від громадськості. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf> (дата звернення 22.10.2018)

рад.¹ Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Закон України «Про місцеве самоврядування» серед підстав для набуття права комунальної власності називає наступні:²

- 1) Передача майна територіальним громадам безоплатно державою;
- 2) Передача майна територіальним громадам безоплатно іншими суб'єктами права власності;
- 3) Створення майна органами місцевого самоврядування;
- 4) Придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом

Автор погоджується з думкою Волинець Т.В. про те, що коло підстав набуття права комунальної власності слід доповнити наступними:³

- 1) створення майна безпосередньо територіальними громадами чи об'єднаними територіальними громадами;
- 2) набуття на підставі правочину майна, інших об'єктів права комунальної власності безпосередньо територіальними громадами чи об'єднаними територіальними громадами;

¹ Конституція України Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР тлумачення станом на 30.09.2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80> (дата звернення 22.10.2018)

² Про місцеве самоврядування Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 №280/97-ВР зі змінам станом на 04.11.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 22.10.2018)

³ Волинець Т.В. Підстави набуття права комунальної власності територіальними громадами *Європейські перспективи*. 2016. Вип. 2. С. 99-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2016_2_18 (дата звернення 22.10.2018)

3) передача майна територіальною громадою у власність об'єднаних територіальних громад;

4) та з інших підстав.

Правовою підставою передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району в комунальну власність ОТГ є положення Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетного кодексу України.¹

Так, відповідно до ч. 2 п. 10 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про місцеве самоврядування» майно, що передане у комунальну власність 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. Відчуження зазначеного майна здійснюють лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу.

Частиною 3 п. 10 Прикінцевих та перехідних положень вищезазначеного Закону передбачено, що за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради повинні приймати рішення про передачу у комунальну власність відповідних територіальних громад окремих об'єктів, спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад.

Пунктом 39 Прикінцевих та перехідних положень БК встановлено, що районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність ОТГ, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного БК.

¹ Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010. № 2456-VI зі змінами станом на 13.02.2016 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (дата звернення 22.10.2018)

На сьогодні, існує проблема щодо набуття права власності об'єднаними територіальними громадами. У ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено, що об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. У разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.¹

Вищезгаданий Закон визначивши, що територіальні громади, які добровільно об'єдналися або будуть об'єднуватися, повинні передати все належне їм майно в одну територіальну громаду, не регламентує сам механізм передачі такого майна.

До початку процедури передачі майна та зобов'язань органам місцевого самоврядування у зв'язку з об'єднанням ТГ, необхідно провести їх інвентаризацію з метою забезпечення достовірності даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності відповідних установ.²

Трипольська М., розглядаючи питання про передачу об'єктів спільної власності територіальних громад, а також проблемні аспекти та спірні ситуації, які виникають при передачі об'єктів, визначає наступний механізм передачі об'єктів спільної власності територіальних громад.

На пленарному засіданні ради ОТГ розглядається питання та приймається рішення щодо надання попередньої зго-

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон від 05.02.2015. № 157-VIII. URL.: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.(дата звернення 22.10.2018)

² Передача майна об'єднаній територіальній громаді. Допомога громадам. URL: <https://patriot.te.ua/2017/04/04/> (дата звернення 22.10.2018)

ди на прийняття майна із спільної власності територіальних громад району до комунальної власності ОТГ. Разом із супровідним листом зазначене рішення направляється до відповідної районної ради для розгляду. Фактично, рада ОТГ клопоче перед районною радою про передачу певних об'єктів спільної власності територіальних громад району, що знаходяться на її території.

Отримавши пропозицію від ради ОТГ, районна рада має розглянути це питання на сесії та прийняти рішення про передачу об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності ОТГ, в якому має міститись перелік таких об'єктів.

В свою чергу рада ОТГ приймає рішення про прийняття об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності ОТГ, в якому також міститься перелік таких об'єктів.

Чинним законодавством не передбачений порядок передачі об'єктів та майна спільної власності територіальних громад району до комунальної власності ОТГ, тому дуже часто районні ради окремим рішенням затверджують такий порядок. Також можна враховувати положення Порядку передачі об'єктів права державної власності та Порядку подання та розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність та утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів у державну власність, затверджених постановою КМУ від 21.09.98 р. № 1482.

Для передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності ОТГ рада ОТГ має утворити комісію з приймання-передачі об'єкта спільної власності. На практиці зустрічаються випадки, коли таку комісію утворюють районні ради. До складу комісії можуть бути включені представники ради ОТГ, районної ради, установ, закладів та підприємств, у господарському віданні чи оперативному управлінні яких перебувають об'єкти спільної власності територіальних громад району, які підлягають передачі.

Передача оформляється актом приймання-передачі, який складається у чотирьох примірниках, підписується головою і членами комісії та затверджується місцевою радою ОТГ та районною радою.¹

Розповсюдженим є питання, що виникає в представників рад ОТГ, які ініціюють передачу об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності ОТГ про необхідність скорочення або перевід працівників в процесі передачі та зміни підпорядкування даних об'єктів.

При передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району першим ОТГ, які утворились в 2015 році, допустились багатьох помилок. Так, були випадки, коли працівники медичних закладів були звільнені та прийняті на роботу за розпорядженням голови ОТГ. Це є суттєвим порушенням трудового законодавства, адже ч. 3 ст. 36 Кодексу законів про працю України встановлено, що зміна підпорядкованості підприємства, установи, організації не припиняє дії трудового договору. Отже, при передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності ОТГ трудові договори з працівниками не припиняють.

Дискусійним залишається питання розподілу майна спільної власності територіальних громад району, який повністю покритий ОТГ, але не в форматі один район — одна громада.

Законодавчо врегульоване питання переходу права власності на майно спільної власності територіальних громад району до ОТГ, яка утворена всіма територіальними громадами району, тобто в форматі «один район — одна громада». Так, відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю ОТГ, а пов'язані з таким майном

¹ Трипольська М. Об'єкти спільної власності територіальних громад: передаємо у комунальну власність ОТГ. *Місцеве самоврядування*. 2017. №12. С.4-22. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-2585.html> (дата звернення 22.10.2018)

права та обов'язки належать ОТГ з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою ОТГ.¹

Разом з цим, все більш розповсюдженою стає ситуація, коли в межах району утворюється декілька ОТГ, які повністю його покривають. У цьому випадку питання розподілу майна спільної власності територіальних громад району між цими ОТГ може набувати дискусійного характеру, адже деякі об'єкти спільної власності обслуговують територіальні громади всього району. Зазвичай такі об'єкти розташовуються в районному центрі. Передача таких об'єктів одній з цих ОТГ можлива лише за згоди інших територіальних громад. Щоб забезпечити подальше обслуговування цими об'єктами всіх ОТГ району, можливе укладення договорів про співробітництво територіальних громад.

3.2. Передача майна об'єднаній територіальній громаді від інших суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів приватного права

Ефективність місцевого самоврядування вимірюється наявністю у громади достатнього місцевого бюджету, а також ефективно працюючої комунальної власності. Майно комунальної власності громада може використовувати для підтримання життєдіяльності міста, селища чи села. Комунальна (муніципальна) форма власності, наприклад на нерухоме майно та землю, дозволяє органам місцевого самоврядування мати додаткові джерела доходів. Загалом, комунальна власність виражає суспільні, економічні, політичні та територіальні інтереси.²

Процес створення комунальної власності описується за допомогою терміну «комуналізація». Закон України «Про міс-

¹ Трипольська М. Об'єкти спільної власності територіальних громад: передаємо у комунальну власність ОТГ. Місцеве самоврядування. 2017. №12. С.4-22. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-2585.html> (дата звернення 22.10.2018)

² Глинська О. В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 120-125.

цеве самоврядування в Україні» в числі підстав для набуття права комунальної власності називає наступні:

- 1) передача майна територіальним громадам безоплатно державою;
- 2) передача майна територіальним громадам безоплатно іншими суб'єктами права власності;
- 3) створення майна органами місцевого самоврядування;
- 4) придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.¹

Слід зазначити, що набуття права комунальної власності не вичерпується тільки тими підставами, які називає Закон України «Про місцеве самоврядування». Підтримуємо думку Волинець Т.В, про те що слід доповнити коло підстав набуття права комунальної власності наступними:

- 1) створення майна безпосередньо територіальними громадами чи об'єднаними територіальними громадами;
- 2) набуття на підставі правочину майна, інших об'єктів права комунальної власності безпосередньо територіальними громадами чи об'єднаними територіальними громадами;
- 3) передача майна територіальною громадою у власність об'єднаних територіальних громад;
- 4) та з інших підстав²

Розглядаючи питання набуття права комунальної власності, слід відмітити що право комунальної власності виділилося з права державної власності і за цей час зберігає значний генетичний зв'язок з ним. Зокрема, основною підставою набуття права комунальної власності є безоплатна передача державою майна територіальним громадам.³

¹ Про місцеве самоврядування Верховна Рада України: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР зі змінами станом на 04.11.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 25.10.2018)

² Волинець Т.В. Підстави набуття права комунальної власності територіальними громадами. *Європейські перспективи*. 2016. Вип. 2. С. 99-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2016_2_18 (дата звернення 25.10.2018)

³ https://pidruchniki.com/10981205/pravo/pravo_komunalnoyi_vlasnosti_zasobi_virobnitstva_pravovi_formi_yogo_realizatsiyi (дата звернення 25.10.2018)

Первісне виділення об'єктів комунальної власності проходило ще в рамках державної власності відповідно до постанови Кабінету Міністрів України 04.11.1991 р. «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю та власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)». Цією постановою був визначений перелік підприємств, установ і організацій, майно яких передавалось у комунальну власність (на рівні області), вказано, що все інше державне майно складає загальнодержавну власність, і встановлено порядок вирішення питань про передачу окремих об'єктів загальнодержавної власності в комунальну власність і навпаки.

У подальшому в основному здійснювався перерозподіл об'єктів між загальнодержавною (державною) і комунальною власністю шляхом їх передачі. Нині порядок такої передачі регулюється Законом України від 3 березня 1998 р. «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності».

Особливістю передачі, яка також засвідчує збереження зв'язку між державною та комунальною власністю, є те, що передача об'єктів здійснюється безоплатно: передача підприємств провадиться разом з усіма активами і пасивами, лімітами, фондами, планами фінансово-господарської діяльності тощо, а об'єктів незавершеного будівництва - також з проектно-кошторисною документацією.¹

Відповідно до ч. 1 ст. 2, ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади є самостійними суб'єктами права комунальної власності або від їх імені та в інтересах такого суб'єкта права здійснюють відповідні ради. Основним повноваження виконавчих органів ради щодо майна комунальної власності є управління ним. Вищезгадане повноваження виконавчих органів слід віднести до делегованих, а не до власних, як це зазначено в законі, оскільки такі органи є представниками територіальних гро-

¹ https://pidruchniki.com/10981205/pravo/pravo_komunalnoyi_vlasnosti_zasobi_virobnitstva_pravovi_formi_yogo_realizatsiyi (дата звернення 25.10.2018)

мад. Правовідносини щодо отримання майна у комунальну власність потрібно здійснювати за наявності згоди територіальної громади відповідного населеного пункту або її представником (міською, селищною, сільською радою).¹

Така згода може надаватися шляхом прийняття рішення в залежності від особливостей правовідносин. Дії з безпосереднього отримання майна можуть здійснюватись як територіальною громадою, так і її представниками.

Законом України «Про запобігання корупції» встановлено заборону для органів місцевого самоврядування одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України. Як уже зазначалося, одержувачем майна є територіальна громада. Тому вказану норму не буде порушено у разі правильного формулювання особи, яка отримує майно, тобто територіальна громада, що діє безпосередньо або через орган місцевого самоврядування (виконавчий комітет ради, дошкільний навчальний заклад, комунальне підприємство тощо) на підставі рішення міської ради»

Порядок безоплатної передачі об'єктів з державної у комунальну власність визначено Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». У Законі зазначено, що визначені об'єкти переходять у власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність.²

Законом визначено перелік об'єктів, які передаються у комунальну власність і які не можуть бути об'єктами такої передачі.

Об'єктами передачі згідно з цим Законом є:

¹ Волинець Т.В. Підстави набуття права комунальної власності територіальними громадами. *Європейські перспективи*. 2016. Вип. 2. С. 99-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2016_2_18 (дата звернення 25.10.2018)

² Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998. № 147/98-ВР зі змінами станом на 05.04.2017р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/147/98%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 25.10.2018)

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурні підрозділи;
- нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі приміщення (після виділення їх в окрему облікову одиницю (інвентарний об'єкт) на підставі розподільного балансу), об'єкти незавершеного будівництва);
- інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;
- акції, що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств;
- об'єкти житлового фонду, гуртожитки та інші об'єкти соціальної інфраструктури, соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори), які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств або не увійшли до статутного капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі незавершені будівництвом.

Не можуть бути об'єктами передачі з державної у комунальну власність: цілісні майнові комплекси підприємств, що провадять діяльність, передбачену частинами першою і другою статті 4 Закону України «Про підприємництво»; цілісні майнові комплекси казенних підприємств; майно підприємств, списане в установленому законодавством порядку; об'єкти, право власності на які не зареєстровано в установленому законом порядку (крім об'єктів житлового фонду та гуртожитків, нерухомого військового майна, яке вивільняється у процесі реформування Збройних Сил України); об'єкти, будівництво яких фактично продовжується за рахунок державних капітальних вкладень, до введення їх в експлуатацію

Статтю 4 вищезгаданого Закону передбачено, що передача об'єктів з державної у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах здійснюється за наявності згоди відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах рад, якщо інше не передбачено законом, а у

спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст – за наявності згоди районних або обласних рад, якщо інше непередбачено законом.¹

Територіальні громади як юридичні особи можуть безоплатно набувати право комунальної власності за допомогою укладення окремих видів договорів, зокрема договору дарування та пожертви. Згідно зі ст. 720 Цивільного кодексу України територіальна громада може виступати стороною договору дарування.² Відповідно до ст. 131 Земельного кодексу України територіальні громади мають право набувати у власність земельні ділянки на підставі міни, ренти, дарування, успадкування та інших цивільно-правових угод.³

Але не слід забувати і про певні вимоги, встановлені законодавством для усіх учасників правовідносин.

По-перше, договір, що встановлює обов'язок обдарованого вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або немайнового характеру, не є договором дарування. Майно (послуга, тощо), одержане за умовою вчинення якоїсь дії (утримання від дії) з боку посадової особи місцевого самоврядування (депутата місцевої ради) чи групи таких осіб, уже не може бути розцінене як дарунок і за певних умов пропозиція (передача) або прийняття цього «дарунку» може бути кваліфікована як корупційне правопорушення чи навіть злочин у сфері службової діяльності.

По-друге, однією з обов'язкових умов договору пожертви є цільове призначення дарунку (мета, для досягнення якої має бути використаний дар).

¹ Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998. № 147/98-ВР зі змінами станом на 05.04.2017р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/147/98%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 25.10.2018)

² Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. Ст. 356

³ Земельний кодекс України: Кодекс України від 25.10.2001. № 2768-III зі змінами станом на 04.11.2018 [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>. (дата звернення 04.11.2018)

По-третє, договір дарування чи пожертви, стороною яко-го виступає територіальна громада повинен бути укладений у простій письмовій формі. Це може бути обмін відповідними листами або звичний нам усім письмовий договір. Все що стосується нерухомого майна та валютних цінностей на суму, що перевищує 50 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, підлягає ще й нотаріальному посвідченню.

Законами передбачено правове регулювання окремих випадків безоплатної передачі майна у комунальну власність, а саме:¹

- 1) відповідно до статей 132 та 142 Земельного кодексу України перехід права власності на земельні ділянки здійснюється за нотаріально посвідченими угодами у випадку добровільної відмови власника землі від права власності на користь територіальної громади;
- 2) відповідно до статей 36 та 37 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» громадяни та підприємства, установи, організації можуть на добровільних засадах здійснювати фінансування заходів з благоустрою території населеного пункту, мікрорайону, кварталу, вулиці або прибудинкової території за місцем проживання;²
- 3) безоплатна передача об'єктів житлового фонду, гуртожитків та інших об'єктів соціальної інфраструктури (ст. 4-13 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності».

¹ Волинець Т.В. Підстави набуття права комунальної власності територіальними громадами. *Європейські перспективи*. 2016. Вип. 2. С. 99-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2016_2_18 (дата звернення 25.10.2018)

² Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV зі змінами станом на 10.06.2017р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>. (дата звернення 04.11.2018)

3.3. Припинення правового режиму публічного майна об'єднаної територіальної громади

Право власності є основою економічних відносин, формує матеріальну основу суспільства, є головною юридичною передумовою для нормального функціонування цивільного обороту.

За Конституцією України (ст. 41) ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Це означає, що право власності може бути припинено з підстав і в порядку, передбаченому законом.

Цивільним кодексом України (далі – ЦКУ) врегульовано не тільки підстави набуття права власності, а й підстави його припинення.

За загальним правилом припинення права власності настає за волею власника, але не виключаються й випадки припинення права власності поза його волею (націоналізація, конфіскація, реквізиція, звернення стягнення на майно боржника).

Підстави припинення саме права комунальної власності в цивільному законодавстві окремо не закріплені. Загальні положення щодо підстав припинення права власності містяться передбачені ЦКУ. Відповідно до ст. 346 ЦКУ, право власності припиняється у разі:

- 1) відчуження власником свого майна;
- 2) відмови власника від права власності;
- 3) припинення права власності на майно, яке за законом не може належати цій особі;
- 4) знищення майна;
- 5) викупу пам'яток культурної спадщини;
- 6) примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону;
- 7) звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника;
- 8) реквізиції;

9) конфіскації;

10) припинення юридичної особи чи смерті власника.¹

Наведений у ч. 1 зазначеної статті перелік не є вичерпним. Відповідно до ч. 2 цієї норми, право власності може бути припинене також в інших випадках, встановлених законом.

Класифікація способів припинення права власності, крім суто теоретичного, має і практичне значення, в тому числі у визначенні моменту припинення права комунальної власності.

У юридичній літературі використовуються різні критерії для класифікації підстав припинення права власності: воля власника, вид юридичного факту, місце в системі загальних способів припинення права власності, правовий режим майна, правомірність використання способу і т.д.

Є. О. Харитонов і Н. О. Саніахметова пропонують усі підстави припинення права власності поділити залежно від значення волі власника:

1) припинення права власності по волі власника;

2) припинення права власності незалежно від волі власника.²

Залежно від виду юридичного факту способи припинення права власності можуть класифікуватися на дії та події. Окремо серед способів припинення права власності виділяються строки, які хоча й не включаються до системи юридичних фактів, але знаходяться в прямій залежності від останніх, адже строки являють собою розташування у часі юридичних фактів щодо один одного.

За правовим режимом майна розрізняються способи припинення права власності на рухоме та нерухоме майно.

За критерієм юридичного закріплення і використання способу відповідно чи всупереч чинному законодавству виділяються належні та неналежні способи припинення права власності.

¹ Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV зі змінами: станом на 04.11.2018 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. (дата звернення 04.11.2018)

² Харитонов Е. О. Гражданское право Украины: учеб. Х.: ООО "Одиссей", 2004. С. 315-316.

Залежно від характеру припинення усі перелічені підстави можна класифікувати на:

- 1) добровільне припинення права власності;
- 2) втрату права власності з незалежних від власника причин;
- 3) примусове позбавлення права власності поза волею власника.¹

Із зазначених загальних підстав припинення права власності не усі можуть бути підставами припинення саме права комунальної власності. Так, наприклад, конфіскація застосовується до особи як санкція за вчинення правопорушення. Тобто територіальна громада не може бути суб'єктом конфіскації.

Щодо п. 6 ст. 346 ЦКУ, вказана підстава не може застосовуватися до припинення права комунальної власності, оскільки вона передбачена тільки для приватної форми власності. Втручання у право власності, зокрема таке, що ґрунтується на законі, не повинно порушувати справедливую рівновагу між вимогами інтересів суспільства і захистом основних прав особи.²

Добровільною підставою припинення права власності є відмова власника від належного йому права. Особа може відмовитися від права власності двома способами:

- 1) заявити про це;
- 2) особа може вчинити будь-які дії, що свідчать про відмову від права власності.

Тлумачення ч. 2 ст. 346 ЦКУ говорить про те, що відмова від права власності може виходити лише від фізичної чи юридичної особи. Тобто територіальна громада не може відмовитися від права власності, хоча їхнє право власності може припинятися за іншими підставами. Отже, відмова від права власності не може бути підставою припинення права комунальної власності.

До договорів про відчуження про відчуження майна зараховують такі: договір купівлі – продажу, доручення, ренти,

¹ Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / за ред. В. М. Коссака. К. 2004 р. 975 с.

² Волинець Т.В. Підстави припинення права комунальної власності. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13400/61.pdf> (дата звернення 04.11.2018)

довічного утримання, а також договори поставки та їх різновиди. До відчужувача (продавця, дарувальника тощо) договір про передання права власності є правоприпиняючим юридичним фактом, а для набувача – правостворюючим.

На думку З. Ромовської, у цивільному праві відчуження – це передача (перехід) права власності за волею власника іншій особі, новому власнику. Воля власника має вважатися обов'язковим, конститутивним елементом відчуження. Тому з урахуванням такого підходу конфіскація чи реквізиція – це не відчуження, оскільки вчиняються без волі власника.¹

Існує можливість припинення права комунальної власності з тієї підстави, що воно не може за законом належати певній особі. У цьому випадку – територіальній громаді. Ст. 13 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» регулює відносини, пов'язані з передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність.²

Відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності” до земель державної власності, які не можуть передаватися у комунальну власність, належать земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності, а також земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, крім випадків передачі таких об'єктів у комунальну власність.³

¹ Ромовська З. В. Українське цивільне право. Право власності :*лідруч*. К.: Правова єдність, 2011. 246 с.

² Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998. № 147/98-ВР зі змінами станом на 05.04.2017р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/147/98%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 25.10.2018)

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 06.09.2012. № 5245 зі змінами станом на 16.06.2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>. (дат звернення 04.11.2018)

Особливе місце серед підстав припинення права власності посідає знищення майна, оскільки воно може здійснюватися як за волею особи так і без її волі.

Частина 2 ст. 349 ЦК України закріплює правило, згідно з яким у разі знищення майна, права на яке підлягають державній реєстрації, право власності на це майно припиняється з моменту внесення за заявою власника змін до державного реєстру. Способом припинення права власності за такою підставою і щодо об'єктів нерухомості є державна реєстрація відповідного припинення.

Відповідно до ст. 17 Закону України “Про охорону культурної спадщини”, пам'ятка, крім пам'ятки археології, може перебувати у державній, комунальній або приватній власності.¹

Суб'єкти права власності на пам'ятку визначаються згідно із законом. Отже, викуп пам'ятки культурної спадщини може бути підставою припинення права комунальної власності.

Реквізиція — це примусове відчуження майна у власника на підставі та у порядку, встановлених законом, за умови попереднього повного відшкодування його вартості. При цьому реквізоване майно переходить у власність держави або знищується. Мета реквізиції полягає у забезпеченні безпеки громадян, врятуванні майна, знищенні заражених тварин для недопущення поширення епідемії або епізоотії тощо. Тому вона допускається у разі стихійного лиха, аварії, епідемії, епізоотії та за інших надзвичайних обставин з метою суспільної необхідності. В умовах воєнного або надзвичайного стану майно може бути примусово відчужене у власника з наступним повним відшкодуванням його вартості. Оцінка, за якою попередньому власникові була відшкодована вартість реквізованого майна, може бути оскаржена до суду. У разі реквізиції майна його попередній власник може вимагати взамін надання йому іншого майна, якщо це можливо. Якщо ж після припинення надзвичайної об-

¹ Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000. № 1805-III зі змінами станом на 14.03.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>. (дата звернення 04.11.2018)

ставини реквізоване майно збереглося, особа, якій воно належало, має право вимагати його повернення, якщо це можливо.

Реквізіція не може бути підставою припинення права комунальної власності, оскільки вона відбувається з примусовим вилученням майна у власника за умови попереднього і повного відшкодування.

Характеризуючи п. 10 ст. 346 ЦКУ як підставу припинення права власності, потрібно зауважити, що ця підстава може застосовуватись до фізичних та юридичних осіб приватного права. А територіальна громада як юридична особа публічного права і як власник комунальної власності не може припинити своє право через вищезгадану підставу.

Погоджуємося з думкою, висловленою в юридичній літературі, що ст. 346 ЦКУ потрібно доповнити такою підставою припинення права комунальної власності, як припинення права комунальної власності у зв'язку з об'єднанням територіальних громад.¹

На підтвердження цього у п. 3. ст. 8 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” зазначено, що об'єднана територіальна громада є правонаступницею всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. Уразі об'єднання усіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.²

¹ Волинець Т.В. Підстави припинення права комунальної власності URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13400/61.pdf> (дата звернення 04.11.2018)

² Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення 04.11.2018)

4

ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

4.1. Об'єднана територіальна громада як первинний власник публічного майна¹

Відповідно до Конституції, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах². У випадку передачі сільськими, селищними і міськими радами об'єктів власності в управління обласних і районних рад, виникає їх спільна власність. Особливість суб'єктів комунальної власності полягає в тому, що вони являють собою територіальні колективи, іноді значні по чисельності і території, на якій розташовані, а також у тім, що реалізація прав власника відбувається в переважній більшості випадків опосередковано — через сільські, селищні, міські ради, що обираються членами територіальних громад (жителями села, селища, міста, району в місті).

Діяльність місцевих рад як суб'єктів права комунальної власності здійснюється в різних організаційних формах. Найважливіші повноваження з розпорядження об'єктами комунальної власності реалізуються на сесіях відповідних рад. Згідно ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»³ до них відносяться:

¹ Автор параграфу: Яна Ленгер, д. ю. н., доц., доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «УжНУ»

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

³ Там само.

- прийняття рішень по відчуженню комунального майна відповідно до закону;
- затвердження місцевих програм приватизації;
- встановлення переліку об'єктів комунальної власності, не підлягають приватизації;
- визначення доцільності, порядку й умов приватизації об'єктів права комунальної власності;
- вирішення питань про придбання у встановленому законом порядку приватизованого майна;
- прийняття рішень про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;
- прийняття рішень 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;
- створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);
- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;
- надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності¹.

Повноваження по управлінню об'єктами комунальної власності реалізують органи ради — виконавчий комітет ради,

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

відділи, управління, комітети й інші підрозділи ради. Частину цих повноважень здійснює сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради (у відношенні об'єктів комунальної власності територіальної громади району в місті). У відповідності зі ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ до відання зазначених вище органів відносяться :

1) управління в межах, визначених радою, майном, що відноситься до комунальної власності відповідних територіальних громад;

2) установлення порядку і здійснення контролю за використанням прибутку підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ, організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій про порядок і умови відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації і переліку об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; представлення раді письмових звітів про хід і результати відчуження комунального майна.

Повноваження ради територіальної громади визначені у статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»². Установчі та кадрові повноваження через призму статті 26: утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів (п.25)³; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

² Там само.

³ Там само.

до місцевого бюджету (п.29)¹; прийняття рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунального майна, які не підлягають приватизації, визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності (п.30)²; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п.34)³; затвердження відповідно до Податкового кодексу України ставок земельного податку (п.35)⁴; вирішення питань про надання/скасування дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (п.36)⁵.

Отже, ми бачимо, що місцева рада може своїми рішеннями або створити у територіальній громаді кращі умови для її розвитку, відкрити дорогу діяльності малого бізнесу, який дасть змогу збільшити не тільки надходження до місцевого бюджету, але й доходи домогосподарств, які стали джерелом цих бізнесів, або ж навпаки привести громаду до занепаду.

Таких прикладів в Україні є немало, коли ніби дуже схожі за чисельністю населення, територією, структурою економіки громади різне відмінні за якістю життя у цих громадах та спроможністю ради і виконкому «дати раду» у громаді.

Варто також зауважити, що рада ОТГ по суті серйозно відрізняється від міської чи сільської ради, яка сформована на ос-

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

нові одного-двох поселень. ОТГ зазвичай утворились навколо міста районного значення, селища чи великого села, але у складі такої ОТГ може бути десятки сіл, її територія складає 100-300 квадратних кілометрів. Така рада ОТГ фактично поширює свою діяльність на територію, яка може бути більшою від невеликого району, у якому зазвичай є 10-15 сільрад, районна рада та районна державна адміністрація. Але, на відміну від районної ради, яка не має і не формує власного виконавчого органу і не має повноважень, які є у сільських радах, рада ОТГ виконує повноваження водночас звичні для сільської (районної міста районного значення) та власне районної ради. До цього додається право формування виконавчого комітету, який має значно більший штат та можливості, ніж це було у суб'єктів, які створили ОТГ, при цьому на частину складу виконкому рада не має впливу щодо призначення, оскільки то є старости, які є членами виконкому за посадою. Знову ж таки, на відміну від районної ради, рада ОТГ несе повну відповідальність за ситуацію у громаді. Адже якщо в районі за все є відповідальною районна державна адміністрація, то в ОТГ перекласти відповідальність за помилки на районну державну адміністрацію уже неможливо.

Оскільки новоутворена ОТГ на перших етапах є лише організаційно єдиною, залишається в поселеннях, які увійшли до ОТГ, багато скептиків не вірять, що у новій ОТГ будуть враховуватись інтереси периферійних поселень. Тому рада ОТГ має враховувати таку свою особливість і віднаходити можливості для поширення свого авторитету в усіх поселеннях громади.

Голова обирається усією об'єднаною територіальною громадою, а староста – жителями відповідного старостинського округу. Як голові, так і старості закон визначив чіткий перелік повноважень. Вони разом із наявними у кожного з них нормативно встановленими правами, утворюють їх правовий статус, що визначає напрями та зміст службових відносин голови ОТГ і старости в системі місцевого самоврядування.

Повноваження голови об'єднаної територіальної громади, як і повноваження усіх інших сільських, селищних, місь-

ких голів, визначені у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання. Повноваження сільського, селищного, міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень відповідно до частин першої та другої статті 79 цього Закону.

У разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради. Секретар сільської, селищної, міської ради тимчасово здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови і до моменту початку повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на позачергових виборах відповідно до закону, або до дня відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на чергових місцевих виборах.

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених статтею 79 цього Закону, що має наслідком звільнення його з посади. Не пізніше як на п'ятнадцятий день після звільнення з посади або смерті сільського, селищного, міського голови особа, яка на цей час відповідно до закону здійснює повнова-

ження сільського, селищного, міського голови, звертається до Верховної Ради України з клопотанням щодо призначення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови.

Таке клопотання розглядається Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень відповідного сільського, селищного, міського голови.

Сільський, селищний, міський голова серед інших забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; організує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету; підписує рішення ради та її виконавчого комітету; вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради; здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання; призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Сільський, селищний, міський голова щорічно звітує відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради.

Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

На 1-й сесії ради об'єднаної територіальної громади приймається рішення про покладання обов'язків старости, до обрання на перших виборах старости, на голів, які здійснювали повноваження сільського голови до об'єднання.

Якщо колишній сільський чи селищний голова йде на пенсію чи з інших причин відмовляється виконувати обов'язки старости, то у складі виконкому ради об'єднаної громади може бути визначено особу, яка виконуватиме повноваження, необхідні для забезпечення потреб місцевого населення, які відповідають повноваженням старости, у тому числі на вчинення певних нотаріальних дій.

На сесії ради об'єднаної територіальної громади приймається Положення про старосту села (сіл), в якому визначаються права і обов'язки старости, порядок його обрання та припинення повноважень, порядок звітування, відповідальність та інші питання, пов'язані з діяльністю старости.

Староста села (селища) зобов'язаний:

- 1) сприяти мешканцям села (сіл) у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та інших установ, видавати довідки та інформацію за їх зверненнями;
- 2) вчиняти нотаріальні дії та реєструвати акти цивільного стану за рішенням ради об'єднаної територіальної громади згідно чинного законодавства;
- 3) брати участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села (сіл);
- 4) вносити пропозиції до виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади з питань діяльності на території відповідного села (сіл) виконавчих органів міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;
- 5) погоджувати проекти рішень ради об'єднаної територіальної громади, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного села;
- 6) відповідати за стан довкілля, стан об'єктів інфраструктури, громадський правопорядок;
- 7) здійснювати моніторинг за дотриманням прав і законних інтересів жителів села (сіл) у сфері соціального захисту, культури, освіти, спорту, туризму, житлово-комунального господарства, реалізації права на працю, медичну допомогу;
- 8) не допускати дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави;
- 9) виконувати інші обов'язки, визначені Положенням про старосту, Статутом об'єднаної територіальної громади, рішеннями міської ради об'єднаної територіальної громади, розпорядженнями міського голови.
- 10) здійснювати облік раціонального використання енергоносіїв на території відповідного села (сіл).

Староста села (селища) має право:

- 1) брати участь у пленарних засіданнях ради об'єднаної територіальної громади, з правом дорадчого голосу, а також у засіданнях постійних комісій ради;
- 2) взаємодіяти з радою об'єднаної територіальної громади, підприємствами, установами, організаціями комунальної форми власності та їх посадовими особами, що розташовані на території територіальної громади, громадськими об'єднаннями, які діють на території територіальної громади, а також іншими суб'єктами та інституціями;
- 3) одержувати безоплатно від виконавчих органів ради об'єднаної територіальної громади, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб, що розташовані на території територіальної громади, необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали.

Порядок обрання та припинення повноважень старости села (селища) є таким:

1. Староста обирається в порядку, визначеному законом, на строк повноважень ради об'єднаної територіальної громади.

2. Вибори старости (крім перших) відбуваються одночасно з виборами міського (селищного, сільського) голови, депутатів ради об'єднаної територіальної громади.

3. Особа, що обирається на посаду старости, повинна бути громадянином України, мати право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, не мати судимості за вчинення умисного злочину або ця судимість повинна бути погашена або знята в установленому законом порядку.

4. Повноваження старости припиняються одночасно із припиненням повноважень міської (селищної, сільської) ради об'єднаної територіальної громади.

5. Повноваження старости припиняються достроково у разі:

- 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради об'єднаної територіальної громади про складення ним повноважень старости;
- 2) припинення його громадянства;
- 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 4) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім;
- 6) його смерті.

6. У разі звільнення з посади старости у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень, про що приймається відповідне рішення ради, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень, повноваження старости здійснює тимчасово виконуючий обов'язки старости, за рішенням міської (селищної, сільської) ради об'єднаної територіальної громади.

Тимчасово виконуючий обов'язки старости здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень старости і до моменту початку повноважень старости, обраного на позачергових виборах відповідно до закону, або до дня відкриття першої сесії міської (селищної, сільської) ради, обраної на чергових (позачергових) місцевих виборах.

Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед міською (селищною, сільською) радою об'єднаної територіальної громади, а також мешканцями села (сіл) на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини складу депутатів міської (селищної, сільської) ради об'єднаної територіальної громади староста зобов'язаний прозвітувати перед радою про свою роботу у будь-який визначений ними термін.

Староста може бути притягнений до дисциплінарної, матеріальної, цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності, визначеної законом.

Спільним між головою і старостою щодо участі у засіданнях виконавчого комітету, на яких головує сільський, селищний, міський голова, є те, що кожен з них має право лише одного ухвального голосу. Іншими словами, голова ОТГ, не зважаючи на його головування на засіданні виконкому, не має будь-яких інших переваг відносно решти членів виконкому, включаючи й старосту.

Відмінним між головою ОТГ і старостою є обсяг їхніх повноважень, що визначені законодавством про місцеве самоврядування, та територія, на яку поширюється їхня юрисдикція. Так, повноваження голови дозволяють їх реалізовувати на усій території об'єднаної громади, тоді як юрисдикція старости здебільшого обмежується територією старостинського округу. Хоча староста має декілька повноважень, які він здійснює за межами старостинського округу, зокрема: участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій; право гарантованого виступу на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища; представлення інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради шляхом участі у засіданнях виконавчого комітету (частина 5 статті 14-1, пункти 1-3 статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹).

Староста помилково вважається підлеглим (підпорядковим) голові ОТГ. Однією із причин виникнення цього стереотипу є буквальне тлумачення одного із повноважень сільського, селищного, міського голови, відповідно до якого він «організує в межах, визначених законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету. Здійснює керівництво апарату».

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

том ради та її виконавчого комітету» (пункт 1 частини 4 статті 42 Закону)¹. Так ось, повноваження щодо здійснення керівництва виконавчим комітетом деякі голови тлумачать винятково на свою користь. Їхня логіка виявляється досить простою: якщо голова здійснює керівництво виконавчим комітетом, то голова є керівником, а усі, хто входять до складу виконкому є його підлеглими, а оскільки староста за посадою є членом виконкому, то і він теж є підлеглим голови.

Що стосується рішень ради та виконкому, підписаних головою, то вони є актами колегіального органу влади, а не голови як суб'єкта одноосібної влади.

Розглядаючи розпорядження голови, варто звернути увагу, що вони за своїм змістом та юридичними наслідками переважно є внутрішньо організаційними, тобто їх головним призначенням є унормування службових відносин всередині органу місцевого самоврядування та/чи стосується процедурних питань (призначити, звільнити, уповноважити, відрадити, накласти дисциплінарне стягнення тощо), або як спосіб правового реагування голови на прийняті радою чи виконкомом рішення щодо їх зупинення.

Якщо голова, наприклад, видав розпорядження про проведення позачергового засідання виконкому, а староста прибув на нього, то це не означає, що староста є підлеглим голови, бо він виконав його розпорядчий акт. Це є лише свідченням того, що староста вчинив дії, спрямовані на реалізацію покладеного на нього повноваження щодо представлення інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради шляхом участі у засіданнях виконавчого комітету.

Керуючи і розпоряджаючись комунальною власністю, ради діють в інтересах територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

4.2. Повноваження органу місцевого самоврядування щодо використання та розпорядження майном об'єднаної територіальної громади¹

Саме поняття «комунальна власність» похідне від поняття «комуна», що у перекладі з французького *commune* означає громада, у перекладі з латинського *communis* — спільний.

Конституція України 1996 р. уточнила форми власності в державі: вона визнала комунальну власність як самостійну і незалежну від держави форму публічної власності. Про це йдеться у ст. 41 Конституції України².

Цивільний кодекс України 2003 р. не дає визначення поняття комунальної власності, а виводить його через особливості суб'єкта і об'єкта. Так, згідно ч.1 ст.327 ЦК України, у комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування (ч.2 ст.327 ЦК України)³.

Отже, комунальна власність не входить до складу державної, є самостійним об'єктом права власності, управління якою здійснює безпосередньо територіальна громада або створені нею органи.

Законодавчі принципи регулювання правовідносин у цій сфері закріплені, перш за все, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴, хоча органи місцевого самоврядування, як юридичні особи публічного права, користуються й усіма правами власників, що визначені ЦК України та іншими

¹ Автор параграфу: Яна Ленгер, д. ю. н., доц., доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «УжНУ»

² Конституція України від 28.06.1996 року. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>

³ Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003. № 435-IV . URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/435-15>

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

законами. Так, в Законі, затверджено поняття та зміст права комунальної власності як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (статті 1, 16, 60), повноваження сільських, селищних, міських рад щодо відчуження комунального майна, в тому числі шляхом приватизації (пункт 30 частини першої статті 26), повноваження виконавчих органів рад стосовно управління комунальною власністю (стаття 29) та у сфері регулювання земельних відносин (стаття 33), повноваження районних і обласних рад по управлінню об'єктами комунальної власності (пункти 19, 20 частини першої статті 43)¹.

Комунальна власність в Україні сформувалася в основному за рахунок безкоштовної передачі різних об'єктів із загальнодержавної власності. Крім цього способу виникнення об'єктів комунальної власності існують ще наступні: викуп у інших власників, створення за рахунок наявних у органів самоврядування фінансових і інших ресурсів, унаслідок відчуження на користь органів місцевого самоврядування чи територіальних громад і інші способи (наприклад, дарування).

Порядок передачі об'єктів з державної в комунальну власність урегульований Законом України «Про передачу об'єктів права державної і комунальної власності»².

Передача об'єктів з державної в комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється при наявності згоди відповідних сільських, селищних, міських рад, а в спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст — при наявності згоди районних і обласних рад.

У комунальній власності об'єднаних територіальних громад знаходиться досить значна кількість майна. Джерела його походження є різними: створення за рахунок коштів громад, купівля, безоплатна передача із державної форми власності, дарування від фізичних або юридичних осіб, тощо.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

² Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998. № 147/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147>

Об'єкти комунальної власності нарівні з об'єктами інших форм власності захищаються законом. Без рішення територіальної громади чи уповноваженого нею органа вони не можуть бути вилучені чи відчужені іншим способом. Місцеві ради можуть у їх відношенні робити будь-які дії, здійснюючи від імені всіх жителів населених пунктів повноваження власника, — продавати, відчужувати іншим способом, передавати як внесок у статутні фонди господарських товариств і ін.

Серед об'єктів, що відносяться до комунальної власності, можна виділити об'єкти, що мають статус виключного права комунальної власності.

До них відносяться: природні ресурси і природні об'єкти місцевого значення, крім категорій земель, дозволених до продажу; цвинтарі; смітники і місця поховання відходів; вулиці, проїзди, дороги, парки, сквери, ботанічні і зоологічні сади; дендрарії, заповідники, заказники, природні ландшафти, пам'ятники природи; місцеві оздоровчо-лікувальні території і зони; місцеві пам'ятники історії й архітектури; енергетичні системи місцевого значення; соціальне і службове житло зі складу житлового фонду територіальної громади.

Об'єкти цієї категорії не можуть бути передані іншим власникам (у державну, колективну, приватну власність), відчужені яким-небудь способом. Вони можуть перейти у власність іншої територіальної громади в результаті зміни границь адміністративно-територіальної одиниці, об'єднання декількох територіальних громад в одну.

До комунальної власності відносяться доходи місцевих бюджетів; місцеві природні ресурси і земля: лісопарки, ставки, озера, піщані кар'єри, кар'єри для видобутку загальнопоширених корисних копалин (гравій, глина й ін.) і т.д.; майнові комплекси установ територіальної громади, що не зайняті безпосередньо в товарному виробництві, але забезпечують умови (мінімально необхідні) для нормального повсякденного життя жителів населених пунктів, утримуються за рахунок місцевого бюджету, використовують виділені засоби на підставі за-

тверджених кошторисів витрат. Об'єкти цієї групи — установи охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, соціального забезпечення, інших галузей невиробничої сфери.

Сучасні реалії України свідчать, що володіючи надзвичайно потужним трудовим потенціалом, природним, рекреаційним, туристичним потенціалом, що є основою місцевого економічного розвитку, його використання є неефективним.

Для здійснення господарської діяльності органи місцевого самоврядування вправі відповідно до законодавства створювати підприємства, установи, організації, вирішувати питання їхньої реорганізації і ліквідації. (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)¹. Стаття 63 Господарського кодексу України², установлюючи види підприємств, що можуть діяти в Україні, називає поряд з іншими комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади. Дане підприємство не має право власності на закріплене за ним майно. Майно комунального підприємства неподільне і не може бути розділене на частки, паї. Не можуть мати свої частки в такому підприємстві і його працівники.

Так, ст.78 Господарського кодексу України передбачено наступні особливості комунального унітарного підприємства: 1) таке підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління; 2) орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника - відповідної територіальної громади і виконує його функції у межах, визначених цим Кодексом та іншими законодавчими актами; 3) майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

² Господарський кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003. № 436-IV. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство); 4) статутний фонд комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно входить, до реєстрації його як суб'єкта господарювання. Мінімальний розмір статутного фонду комунального унітарного підприємства встановлюється відповідною місцевою радою; 5) найменування комунального унітарного підприємства повинно містити слова «комунальне підприємство» та вказівку на орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить дане підприємство; 6) комунальне унітарне підприємство не несе відповідальності за зобов'язаннями власника та органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого воно входить та інші¹.

У комунальній власності об'єднаних територіальних громад можуть знаходитися земельні ділянки, які органи місцевого самоврядування вправі передавати в тимчасове чи постійне користування, оренду відповідно до Земельного кодексу України, Законом України «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 р.².

Передаватися в оренду можуть і інші об'єкти комунальної власності. Правовідносини, що виникають при цьому, регулюються Законом України «Про оренду державного і комунального майна» від 14 березня 1995 р.³ і договорами оренди по конкретних об'єктах комунальної власності.

Використання комунального майна можливо також на підставі концесійних договорів. Правове регулювання відносин концесії здійснюється на підставі Закону України «Про

¹ Господарський кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003. № 436-IV. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

² Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998. № 161-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14>

³ Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992. № 2269-XII. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>

концесії» від 16 липня 1999 р¹. Концесійним договором є договір, відповідно до якого орган місцевого самоврядування надає на платній і терміновій основі суб'єкту підприємницької діяльності право створити чи істотно поліпшити об'єкт комунальної власності і здійснювати керування ним з метою задоволення потреб територіальної громади. У концесію можуть передаватися наступні об'єкти комунальної власності і сфери господарської діяльності: водопостачання, відведення й очищення стічних вод; надання послуг міським громадським транспортом; збір і утилізація сміття; надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла; будівництво й експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруджень; будівництво й експлуатація шляхів сполучення; будівництво й експлуатація вантажних і пасажирських портів; будівництво й експлуатація аеропортів; надання послуг у сфері кабельного телебачення; надання ритуальних послуг та деякі інші. Об'єкти права комунальної власності, надані в концесію, не підлягають приватизації в період дії концесійного договору.

Комунальне майно може також використовуватися за допомогою укладення інших договорів, передбачених цивільним і господарським законодавством України, неодмінною умовою яких є забезпечення інтересів територіальних громад.

Право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)². Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності у частині відчуження (передача у спільну власність) здійсню-

¹ Про концесії: Закон України від 16.07.1999 № 997-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14>

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

ють виключно відповідні ради (частина п'ята статті 16, пункт 30 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹, частина третя статті 1, абзац другий частини першої статті 5 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»)².

При вирішенні питання відчуження комунального майна потрібно враховувати, що відповідно до частини восьмої статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»³ право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Частинами шостою та сьомою статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою⁴. Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Правовою підставою передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району в комунальну власність ОТГ є положення Закону України «Про місцеве самоврядування». Відповідно до перехідних положень вказаного закону майно, передане у комунальну власність областей і районів, а також

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

² Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998. № 147/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147>

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

⁴ Там само.

набуто на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління якими відповідно до Конституції України здійснюють районні та обласні ради, або уповноважені ними органи. відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу. Частиною 3 п. 10 Прикінцевих та перехідних положень вказаного Закону¹ передбачено, що за пропозицією сільських, селищних, міських рад, районні та обласні ради повинні приймати рішення про передачу у комунальну власність відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад. Районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст майно у власність ОТГ, що створилось відповідно до закону та перспективним планом формування територій громад.

За пропозицією сільських, селищних, міських рад ОТГ, районні ради повинні здійснити передачу об'єктів спільної власності територіальних громад району, розташованих на території ОТГ, у власність ОТГ на підставі прийняття відповідного рішення.

Особливості управління майном ОТГ на прикладі комунальних підприємств

Нагадаємо: ст. 8 Закону № 157 передбачає, що ОТГ є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою ОТГ².

При розгляді питання управління майном ОТГ, важливим, насамперед, є з'ясування питання управління комунальними підприємствами, котрі надають послуги тепло-, водопостачання та водовідведення населенню, що є першочерговими для нормального життя територіальної громади. В цьому контек-

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

² Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015. № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

сті, зважаючи на специфіку управління такими об'єктами, а також переходу прав та обов'язків до новоствореного органу місцевого самоврядування в ОТГ, особливості чинного законодавства, можливим є декілька варіантів розвитку подій.

Найпершим є той, що виникає у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну ОТГ. Відповідно все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю ОТГ, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать ОТГ з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою ОТГ. Звучить все дуже оптимістично, хоча на практиці можуть виникнути ряд труднощів. Найперше через недосконалість законодавства.

Відповідно до ст. 7 Конституції України в нашій державі визнається і гарантується місцеве самоврядування¹. Органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Районна рада є органом місцевого самоврядування, функціонування якого передбачено Конституцією України (ст. 140, 141, 143) і до повноважень якого, серед іншого, віднесено затвердження районних бюджетів (ст. 143 Основного Закону України)². Саме районні та обласні ради (а не ради ОТГ) конституційними положеннями визначені як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 92, ст. 146 Конституції України³ засади місцевого самоврядування, а також інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та їх відповідальності визначаються законами України. Зважаючи на той факт, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, саме вона повинна вирішити долю подальшого функціонування районних рад.

¹ Конституція України від 28.06.1996 року. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>

² Там само.

³ Там само.

Прикро констатувати, але у Верховній Раді України зареєстровано лише один законопроект № 4165 «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад»¹, який не пройшов навіть перше читання. У ньому йдеться, що за умови, коли територія об'єднаної громади повністю співпадає з територією відповідного району, втрачаються доцільність та підстави для функціонування районної ради та запропонована ідея ліквідації районних рад. Отже, досі не має підстав, не затверджено спосіб та не наділено жодний орган повноваженнями щодо ліквідації районних рад. Існує ситуація, коли при об'єднанні всіх територіальних громад одного району в одну ОТГ на території цього району будуть одночасно функціонувати і районна рада, і районна державна адміністрація, і рада ОТГ.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України)².

Якщо зосередити при цьому свою увагу на комунальних підприємствах, що надають послуги тепло-, водопостачання та водовідведення, то перехід майна (в нашому випадку юридичних осіб публічного права) зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району до комунальної власності територіальної громади ОТГ буде відбуватися шляхом заміни засновників такої юридичної особи та подальшого внесення змін до установчих документів. При цьому в рішенні ради ОТГ обов'язково треба зазначити про: включення ради ОТГ до складу засновників комунального підприємства; зміну назви підприємства (в назві повинно бути відображено назву ОТГ); затвердження статуту підприємства в новій редакції; доручення директору підприємства вчинити реєстраційні дії.

¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад. №4165 від 29.02.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=58303

² Конституція України від 28.06.1996 року. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>

Крім того, серед інших документів необхідним є рішення районної ради про вихід районної ради зі складу засновників комунального підприємства. В контексті зміни засновників комунального підприємства можна говорити про реорганізацію такого підприємства, оскільки в широкому розумінні реорганізація — це повна або часткова заміна власників корпоративних прав підприємства, зміна організаційно-правової форми організації бізнесу, ліквідація окремих структурних підрозділів або створення на базі одного підприємства кількох, наслідком чого є передача або прийняття його майна, коштів, прав та обов'язків правонаступником.

Враховуючи зазначене, з моменту оприлюднення нових відомостей комунальне підприємство продовжує свою життєдіяльність та починає перебувати в управлінні ради ОТГ.

Отже, при такому варіанті розвитку подій, разом зі зміною засновників комунального підприємства (вихід районної ради та вхід ради ОТГ) відбувається й перехід майна, яке входить до складу статутного капіталу, обліковується на балансі та закріплено на праві господарського відання за комунальним підприємством, зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району до комунальної власності ОТГ.

Іншим варіантом, котрий заслуговує на увагу є той, коли об'єднання декількох територіальних громад в одну ОТГ, за умови, що комунальні підприємства не є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст відповідного району й засновником таких підприємств не є відповідна районна рада.

Найбільш цікавим є випадок, коли засновником комунального підприємства, яке надає послуги з тепло-, водопостачання та водовідведення, на території новоствореної ОТГ є місцева рада, яка увійшла до складу ОТГ.

В цьому випадку повторюється вищеописана процедура, з тією різницею, що не потрібно жодного рішення місцевої ради, що увійшла до складу ОТГ, про вихід зі складу засновників. Знову ж таки, керуючись ч. 3 ст. 8 Закону № 157, місцева рада ОТГ приймає рішення щодо входу до складу засновників кому-

нального підприємства з подальшою державною реєстрацією відповідних змін¹.

У разі об'єднання декількох територіальних громад в одну ОТГ за умови, що комунальні підприємства є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст відповідного району і засновником таких підприємств є відповідна районна рада. В цьому контексті виникає найбільше питань оскільки є незрозумілим чи потрібно створювати нове комунальне підприємство, чи узгодити та закріпити взаємовідносини з існуючим комунальним підприємством районного рівня.

Відповідно до ст. 1 Закону № 280 право комунальної власності — це право територіальної громади володіти, доцільно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування².

Правом розпоряджатись комунальною власністю від імені територіальної громади наділена місцева рада. На сесії ради можуть бути прийняті рішення щодо будь-яких дій з комунальним майном. Відповідно до ст. 78 ГК орган місцевого самоврядування може прийняти рішення про створення комунального підприємства, яке буде діяти на основі комунальної власності територіальної громади³.

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання, зокрема, щодо створення, ліквідації, реорганізації та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (пп. 1 п. 30 ст. 26 Закону № 280)⁴.

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

³ Господарський кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003. № 436-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

Процес створення починається з того, що відповідний структурний підрозділ виконавчого комітету місцевої ради готує пропозицію про створення комунального підприємства, де зазначає мету та необхідність його створення, основні види діяльності, структуру, джерела формування та розмір майна, необхідного для функціонування такого підприємства. Одним з важливих моментів є підготовка Статуту, на основі якого буде діяти комунальне підприємство. Далі йде підготовка проекту рішення місцевої ради. У проекті рішення, як в подальшому й в самому рішенні, крім іншого, обов'язково повинно бути зазначено, що створюється саме комунальне підприємство з вказівкою власної назви та назви ОМС. Рішенням повинно бути визначено статутний капітал комунального підприємства та затверджено його статут.

Місцева рада або сама своїм рішенням затверджує статут, або в своєму рішенні доручає/уповноважує посадову особу ради або виконавчий орган цієї ради затвердити його. Проект рішення місцевої ради про створення комунального підприємства розглядається на засіданні постійних депутатських комісій, які за результатами вивчення і розгляду питань готують висновки і рекомендації (ч. 10 ст. 47 Закону № 280).

Наступним етапом є розгляд питання та проекту рішення на пленарному засіданні місцевої ради. Відповідно до ч. 2 ст. 59 Закону № 280¹ рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більшість від загального складу ради.

Усі рішення органів місцевого самоврядування підлягають обов'язковому і невідкладному оприлюдненню, але не пізніше 5 робочих днів з дня їх затвердження (ч. 2 ст. 15 Закону № 2939 та ч. 5 ст. 59 Закону № 280)².

Призначення та звільнення керівників комунальних підприємств є компетенцією відповідного сільського, селищного, міського голови. Отже, при створенні комунального підприєм-

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

² Там само.

ства в рішенні місцевої ради може й не міститися пряме доручення голові ради щодо призначення керівника цього підприємства. Далі йде процедура державної реєстрації.

Отже, створення комунального підприємства та призначення його керівника можна сміливо назвати першим кроком ОТГ на шляху до повноцінного управління комунальним майном.

При цьому не упускаємо той момент, що територіально, основні фонди, які були задіяні в наданні послуг, й досі знаходяться на території ОТГ, отже, постає питання законодавчо правильної передачі до комунальної власності ОТГ зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району майна, що використовується в процесі надання послуг тепло-, водопостачання та водовідведення на території ОТГ. Найперше, необхідним є розгляд на пленарному засіданні місцевої ради ОТГ питання та прийняття відповідного рішення щодо надання попередньої згоди на прийняття зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району до комунальної власності ОТГ майна. Разом із супровідним листом зазначене рішення направляється до відповідної районної ради для подальшого розгляду на засіданні постійних комісій та пленарному засіданні районної ради.

Відповідно до п. 10 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 280¹ за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні 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.

В свою чергу місцева рада ОТГ приймає рішення щодо прийняття основних засобів зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району до комунальної власності ОТГ також із зазначенням (дублюванням) переліку майна,

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

його інвентарними номерами, первісною вартістю, зносом та залишковою вартістю.

Важливим моментом є зазначення в рішенні місцевої ради ОТГ про прийняття майна, що все майно приймається на баланс, у статутний капітал та закріплюється на праві господарського відання за комунальним підприємством місцевої ради ОТГ. Це допоможе уникнути необхідності підписання та проведення подвійної процедури передачі майна спочатку з балансу районного комунального підприємства на баланс місцевої ради ОТГ, а потім з балансу місцевої ради ОТГ на баланс комунального підприємства.

Хоча чинним законодавством не передбачений порядок передачі майна зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст до комунальної власності територіальної громади, проте за аналогією, вважаємо за доцільне використовувати Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності і Порядок подання та розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність та утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів у державну власність, затверджені постановою КМУ від 21.09.98 р. № 1482¹.

Крім того на рівні району може бути прийнятий відповідний порядок передачі майна зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст до комунальної власності територіальної громади, отже, необхідно враховувати цей момент у кожному конкретному випадку.

Право на управління майном виникає з дати підписання акта приймання-передачі.

Місцева рада ОТГ, як вже зазначалося, своїм рішенням повинна закріпити прийняте майно за відповідним підприємством на праві господарського відання, внести відповідні зміни до установчих документів підприємства та провести їх державну реєстрацію відповідно до законодавства, а також в

¹ Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності: Постанова КМУ від 21.09.98 р. № 1482. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1482-98-%D0%BF>

подальшому здійснити в установленому законодавством порядку оформлення та державну реєстрацію речових прав щодо об'єктів передачі, права на які підлягають такій реєстрації.

Відповідно до загальних положень про право власності, встановлених главою 23 ЦК, власникові належать права володіння, користування та розпоряджання своїм майном¹. Власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд. Власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, що не суперечать закону.

Статтями 324-327 ЦК визначено об'єкти та суб'єктів права власності українського народу, права приватної власності, права державної власності, права комунальної власності².

Основу правового режиму майна суб'єктів господарювання, на якій базується їх господарська діяльність, становлять право власності та інші речові права — право господарського відання, право оперативного управління (ст. 133 ГК)³.

Стаття 136 ГК визначає право господарського відання речовим правом суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами⁴.

Відповідно до ч. 2 ст. 135 ГК власник має право особисто або через уповноважені ним органи з метою здійснення підприємницької діяльності засновувати господарські організації, закріплюючи за ними належне йому майно, зокрема, на праві господарського відання⁵.

¹ Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003. № 435-IV . URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/435-15>

² Там само.

³ Господарський кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003. № 436-IV. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

⁴ Там само.

⁵ Там само.

Управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та орачів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління (ч. 1 ст. 24 ГК)¹. Майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (ч. 3 ст. 78 ГК)².

Підсумовуючи викладене, місцева рада ОТГ повинна пройти шлях, який передбачає створення власне комунального підприємства, призначення директора цього підприємства, впорядкування організаційної структури підприємства, прийняття майна зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району, комплексну підготовку до ліцензійних вимог задля отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії, централізованого водопостачання та/або водовідведення, тощо.

В протилежному випадку, якщо не створювати своє власне комунальне підприємство, то варто звернути увагу на те, що законодавцем разом із прийняттям Закону № 157 були внесені певні зміни до бюджетного законодавства³. Так, ст. 64 Бюджетного кодексу України наразі передбачає, що склад доходів загального фонду районних бюджетів та бюджетів ОТГ, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відтепер знаходяться на одному рівні⁴. А це означає, що до районного бюджету вже не надходять податки від ОТГ, яка територіально знаходиться

¹ Господарський кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003. № 436-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

² Там само.

³ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015. № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

⁴ Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

ся в межах відповідного району. Кожен бюджет самостійний. Розпорядники коштів державного бюджету не несуть відповідальності за боргові зобов'язання місцевого бюджету — і навпаки (кожен бюджет має власні джерела доходів і не несе відповідальності за інші бюджети (ст. 7 БК)¹.

Комунальні підприємства здебільшого є дотаційними й отримують фінансову підтримку від засновників, у даному випадку — з районного бюджету.

Отже, ми маємо ситуацію, коли комунальне підприємство надає послуги на території ОТГ, водночас отримує фінансову підтримку з районного бюджету, який у свою чергу не отримує податки від ОТГ. Виходом є реалізація права на міжбюджетні відносини між бюджетом ОТГ та районним бюджетом. Бюджети не підпорядковуються один одному, але у тій чи іншій мірі залежать один від одного. Між бюджетами різних рівнів існують фінансові відносини, які складаються з міжбюджетних трансфертів, дотацій та субвенцій.

Коли настане час оновляти основні фонди комунального підприємства районного рівня, які використовуються в роботі саме на території ОТГ, керівництво місцевої ради ОТГ разом із керівництвом комунального підприємства повинно скласти перелік та примірний кошторис оновлення цих фондів, прийняти відповідне рішення на сесії ОТГ та передати субвенцію до районного бюджету задля подальшого надання районною радою фінансової підтримки комунальному підприємству саме на оновлення основних фондів на території ОТГ.

Такий крок дасть можливість комунальному підприємству районного рівня використовувати бюджетні кошти саме за цільовим призначенням, а також буде виступати гарантією перед ОТГ щодо того, що кошти будуть використані саме на благо територіальної громади ОТГ.

¹ Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

4.3. Повноваження спеціальних органів щодо контролю за використанням та розпорядженням публічним майном об'єднаної територіальної громади¹

Дуалізм влади на рівні місцевого самоврядування негативно впливає на процеси розподілу комунального майна між ОТГ і районом, ускладнює юрисдикцію органів виконавчої влади на території ОТГ, що утворені в межах різних районів.

Одним із органів, що покликаний здійснювати функцію контролю за використанням комунального майна можна вважати старосту. У межах старостинського округу може бути велика кількість об'єктів комунальної власності, за якими староста має «наглядати».

Повноваження старости в сфері використання комунального майна визначені саме як участь у здійсненні контролю. Як бачимо, ці повноваження є похідними від повноважень самого органу місцевого самоврядування у цій сфері, який і здійснює безпосередній контроль.

До власних та делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (староста є членом виконкому за посадою) належать у тому числі: встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад, заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та пере-

¹ Автор параграфу: Яна Ленгер, д. ю. н., доц., доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «УжНУ»

ліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна, погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

Хто ж як не староста може знати більше про те, яким чином використовується комунальне майно у межах його старостинського округу. Реалізуючи вказані вище повноваження під час засідання виконкому, саме староста може доповісти про реальний стан справ у населених пунктах, які він представляє. Саме він під час заслуховування звіту керівника комунального підприємства може навести інформацію, яка стала йому відома, спростувати або підтвердити наведені тези, поставити запитання керівнику та висловити свою позицію щодо подальшої долі комунального майна із врахуванням принципу оптимальності та економічної вигоди саме для свого старостинського округу та населення, яке він представляє.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Від ефективного використання об'єктів комунальної власності залежить матеріальне благополуччя всієї територіальної громади.

Староста як посадова особа органу місцевого самоврядування, будуючи свої відносини з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, має пам'ятати, що такі відносини реалізуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органу місцевого самоврядування.

Реалізуючи функцію участі у контролі за використанням об'єктів комунальної власності староста може збирати інформацію, отримувати копії необхідних йому документів, на під-

ставі яких може дійти висновків про виконання/невиконання планів, доцільності/недоцільності подальшої діяльності, ефективності/неефективності використання ввіреного майна.

Староста як член виконкому може підготувати до засідання виконкому власні пропозиції або зауваження стосовно діяльності тих комунальних підприємств, які здійснюють діяльність на території його старостинського округу, та реально вплинути на прийняте рішення, оскільки саме він володіє інформацією з «полів» та краще знає потреби свого населеного пункту.

Крім старости не варто «упускати» і такі органи як районна рада та районна державна адміністрація.

Наразі відбувається реформа лише базового рівня адміністративно-територіального устрою – шляхом добровільного об'єднання, при закладені стимулів та орієнтирів з боку держави, формуються спроможні громади. Нові громади, видається, ніяк не можуть вписатися в одну систему зі старими районами. І не повинні, адже згідно концепції реформи, буде побудована нова система адміністративно-територіального устрою, що включає також трансформацію районів.

У кожному з районів функціонує районна рада і районна державна адміністрація. Ці два органи за свою природою дуже різні.

Районна рада є органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Вона формується жителями району шляхом прямих виборів депутатів, які з поміж себе обирають голову районної ради. Виконавчих комітетів, згідно чинної Конституції, районні ради не мають.

Районна державна адміністрація не є виборним органом. Голова райдержадміністрації призначається Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Райдержадміністрація є частиною системи органів державної влади, можна сказати нижнім щаблем виконавчої вертикалі. При цьому вона є також виконавчим органом районної ради. Такий дуалізм дуже згубний як для державної влади, так і для самоврядування.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, прийнятій у квітні 2014, зазначено, що розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише в містах обласного значення. Не маючи спроможності здійснювати визначені законом повноваження, органи місцевого самоврядування громад передавали їх на рівень району. Таким чином вирішення переважної більшості місцевих справ опинялось в руках райдержадміністрацій, котра мала спроможність контролювати органи місцевого самоврядування, зокрема і з питання управління майном.

У випадках, коли райони є достатньо великими, і межі його збігаються з межами новоствореної об'єднаної територіальної громади і вибори органів місцевого самоврядування ОТГ відбулися, то існування таких районів втрачає сенс. А повноваження, які сьогодні реалізуються в районах, переходять на рівень об'єднаних громад. Зважаючи на кроки децентралізації, котрі йдуть сповільненими темпами і створення об'єднаних територіальних громад, відбулось не чіпаючи районів та не вносячи зміни до Конституції України з приводу адміністративно-територіального устрою. Якщо утворюються в складі району кілька громад чи одна велика то, для району не залишається компетенції.

Нині існуючі прогалини в законодавстві і неврегульованість процесу передачі повноважень і майна від районної влади до органів ОТГ, призводять до труднощів у їх взаємодії та контролю за діяльністю. Передусім це стосується проблеми з передачею майна, що є у комунальній власності, а також розподілом освітньої та медичної субвенції між районом і ОТГ, невизначеність з приводу того, хто має фінансувати медичні заклади вторинної ланки. Через такі законодавчі прогалини районні державні адміністрації змушені організовувати передачу повноважень і майна об'єднаним територіальним громадам у договірному порядку.

Сьогодні існує урядовий законопроект, зміст якого спрямовано на встановлення нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування.

За запропонованим законопроектом нагляд за законністю – це питання національної безпеки. Законопроект передбачає можливість зупинити рішення місцевого органу влади через суд, а також заповнює законодавчу прогалину, яка виникла внаслідок прийняття нової редакції закону про прокуратуру, адже на сьогоднішній день немає жодного державного органу, який би здійснював такий контроль. На думку авторів, прийняття законопроекту дозволить органам державної влади своєчасно реагувати на рішення органів місцевого самоврядування, які встановлюють загрозу територіальній цілісності та конституційного ладу в Україні. Зважаючи на гіркий досвід прийнятих рішень органами місцевого самоврядування навесні 2014 року, а також рішень, які на сьогоднішній день спостерігаються органами місцевого самоврядування, які спрямовані на руйнування по суті системи державного управління і можуть призвести до відходу від децентралізації.

Концепція реформи передбачала зміну природи місцевих державних адміністрацій на префектури і надання їм суто контрольних функцій. Однак цього поки що не сталося.

Місцеві державні адміністрації, які за 119 статтею Конституції наглядають за законністю, діють без меж і процедур. Тому спроба створити рамки, скоріш за все, в плюс, а не в мінус. Найбільше об'єднаним територіальним громадам дошкуляють районні державні адміністрації, тому важливо, що після вони дійсно втратять можливість втручатися у діяльність реформованих громад.

Нормами законопроекту пропонується запровадити окрему норму, яка б убезпечила громади під час об'єднання від певних конфліктів з районною радою. Це стосується передачі майна села, селища і міста районного значення, які виступають з ініціативою утворення об'єднаної територіальної громади.

Об'єднані громади, як ніхто інший, мають бути зацікавлені у нагляді, але чітко регламентованому і правильному нагляді. Нагляд за законністю рішень органів місцевого самовряду-

вання має стати не предметом тиску, а захистом для громад. Якщо контроль буде дружнім, він буде допомагати їм уникати помилок на цьому шляху. Переважній більшості потрібно бути впевненими у тому, що вони прийняли законне рішення, і цей закон прямо каже: пройшов місяць – ваше рішення законне, тому що тільки місяць виділяється на те, щоб районна державна адміністрація виконала свій обов'язок, і вони в дуже жорстких лещатах. Контроль за процедурами об'єднання передбачений законом про добровільне об'єднання за обласною державною адміністрацією. Тобто, за будь-яким рішенням, за будь-якою процедурою, які вказані у цьому законі, районна державна адміністрація не буде мати ніякої можливості навіть подзвонити до голови сільської чи селищної міської ради у випадку затвердження законопроекту, про який я кажу. Хто покликааний контролювати процедуру створення об'єднаної територіальної громади? Обласна державна адміністрація. При цьому за умови, що об'єднана територіальна громада не порушила законодавство жодного контролю вчинитись не має.

Децентралізація – це, перш за все, надання повноважень, які об'єднані територіальні громади виконують, а також надання самостійності у прийнятті рішень. І найперше ОТГ повинні бути підконтрольні своїй громаді. І на етапі здійснення децентралізаційних процесів важливішим є питання не стільки контролю, скільки надання правової допомоги. Оскільки часто виникають ситуації, коли ОТГ не мають до кого звернутись за допомогою, підказкою в прийнятті рішень.

Крім того не варто применшувати роль контролю з боку громади за діяльністю об'єднаної територіальної громади, її органів.

Питання нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування потребує консолідованої позиції. Нагляд потрібний. Але найважливіше зберегти децентралізовану країну, для цього необхідно вчасно врегулювати питання контролю, як питання національної безпеки.

4.4. Права та обов'язки приватних осіб щодо публічного майна об'єднаної територіальної громади¹

Одним із вагомих кроків в напрямку децентралізації в Україні було прийняття Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Якщо у 2015 році у багатьох виникали скептичні настрої щодо практичної реалізації норм даного закону, то на разі об'єднані територіальні громади є в кожній області України. Загалом, станом на кінець квітня 2018 р. в Україні 706 об'єднаних територіальних громад², найбільше в Дніпропетровській (60) та Житомирській областях (45), найменше – в Закарпатській області (6)³. В процесі створення ще 63 об'єднані територіальні громади. На разі, механізми об'єднання територіальних громад, проведення в них виборів, формування публічних органів законодавчо визначені і практично втілюються, водночас постали ряд проблем у сфері здійснення прав та обов'язків приватних осіб щодо публічного майна ОТГ.

В останні роки вже з'явилося ряд наукових праць, присвячених аналізу поняття публічного майна, зокрема таких вчених як: Задирака Н.Ю.⁴, Паламарчук І.В.⁵, Пищида В.М.⁶,

¹ Автор параграфу: Марія Менджул, к. ю. н., доц., доцент кафедри цивільного права та процесу ДВНЗ «УжНУ»

² Динаміка об'єднання територіальних громад України (2015-2018). URL: <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/> (дата звернення: 27.09.2018).

³ Об'єднання громад. Облaсті: основні дані. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas> (дата звернення: 27.09.2018).

⁴ Задирака Наталія. Місце та призначення інституту публічного майна в системі загального адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 125-128.

⁵ Паламарчук І. В. Публічне майно як засіб здійснення повноважень поліції: *дис. ... канд. юрид. наук* : 12.00.07. Київ-Запоріжжя, 2017. 252 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Palamarchuk_dis.pdf (дата звернення: 27.09.2018).

⁶ Пищида В.М. Публічне майно як об'єкт публічно-правового спору в адміністративних судах. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2015. № 17. Т. 1 С. 145-148.

Устименко В.А.¹ тощо. Водночас проблеми, які виникають при здійсненні приватними особами прав та обов'язків щодо публічного майна об'єднаної територіальної громади ще не достатньо дослідженні.

У статті 41 Конституції України встановлено, що громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Таким чином, Конституцією України гарантовано тільки для громадян право користування публічним майном, водночас з положень інших нормативно-правових актів впливає право користування публічним майном як фізичних, так і юридичних осіб.

Під правом публічної власності, на нашу думку, варто розуміти гарантовану нормами права можливість суб'єктів владних повноважень володіти, користуватися і розпоряджатися на власний розсуд та у межах своєї компетенції майном, яке їм належить.

Згідно ч. 3 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ОТГ є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. У разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

До об'єктів виключного права комунальної власності можуть бути віднесені: землі загального користування на-

¹ Публічна власність: проблеми теорії і практики: монографія/ під заг. ред. В. А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Чернігів: Десна Поліграф, 2014. 308 с.

селених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів місцевого самоврядування; землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; річки, водойми та їх береги; кладовища; пам'ятки історії та архітектури; природні ландшафти та заповідники; інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або відповідно рада.¹

Таким чином, майно об'єднаної територіальної громади є публічним майном. Приватні особи можуть мати права володіння та користування публічним майном громади, і не мають права щодо розпорядження таким майном, оскільки останнє є виключною правомочністю ОТГ, яку здійснюють від її імені відповідні публічні органи. Водночас приватні особи мають право контролю за управлінням публічним майном ОТГ, в тому числі щодо: законності та доцільності розпорядження майном; доступності використання публічного майна жителям ОТГ, діями публічних органів щодо збереження майна ОТГ тощо.

Для аналізу можливості приватних осіб володіти та користуватися майном ОТГ, важливим є поділ публічного майна залежно від режиму користування. Зокрема, за цим критерієм в літературі публічне майно поділяється на:

- публічне майно закритого режиму використання (наприклад, табельна вогнепальна зброя, спеціальні засоби, засоби індивідуального захисту, військове майно (в тому числі всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси та ін.) тощо. Таке майно не перебуває у вільному обігу й доступне для використання винятково спеціальними суб'єктами публічної адміністрації.

¹ Публічна власність: проблеми теорії і практики: монографія/ під заг. ред. В. А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Чернігів: Десна Поліграф, 2014. С. 94

страції, наприклад, посадовими й службовими особами Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України);

- публічне майно обмеженого режиму використання (передбачає користування цим майном визначеними суб'єктами. Таким майном, зокрема, є трубопровідний транспорт, газотранспортна система, засоби транспортування електричної енергії, засоби зв'язку тощо);
- публічне майно загального користування (використовується будь-якою фізичною або юридичною особою без будь-яких обмежень у разі виникнення потреби у такому використанні – дороги, під'їзди, автодороги, площі, парки, сквери, тротуари тощо).¹

В літературі склалася позиція, що з приводу публічного майна закритого режиму використання у приватних осіб можуть виникнути такі права та обов'язки: не втручатися у діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо застосування такого виду публічного майна, не перешкоджати суб'єктам публічної адміністрації розпоряджатися таким майном, використовувати його; не порушувати закритий режим публічного майна; отримувати від суб'єктів публічної влади, у віданні яких перебуває такий вид майна, інформацію щодо мети, підстав та наслідків застосування або використання публічного майна закритого режиму, з'ясовувати наміри публічної адміністрації щодо можливості його застосування; захищати в адміністративному суді свої публічні права, свободи, інтереси, що обмежені, порушені внаслідок використання та застосування такого майна; оспорювати в адміністративному суді законність й обґрунтованість використання та розпорядження таким майном іншими учасниками адміністративно-правових відносин, суб'єктами публічної адміністрації.²

¹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. С. 311.

² Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. С. 338.

Щодо публічного майна обмеженого режиму використання у приватних осіб виникають такі права й обов'язки: використовувати публічне майно винятково за його особливим призначенням, із дотриманням спеціальних правил поведження із ним, котрі затверджені спеціально уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації; не порушувати обмежений режим публічного майна; здійснювати деякі види особливих прав, дозволених нормами права, наприклад споживати або продавати електроенергію; нести адміністративну або іншу відповідальність за порушення правил поведження із публічним майном обмеженого режиму; утримуватися від необізнаного або некваліфікованого поведження із публічним майном обмеженого режиму; виконувати приписи суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених здійснювати публічне управління щодо публічного майна обмеженого режиму використання; отримувати від суб'єктів публічної адміністрації, що контролюють відносини, пов'язані із публічним майном, інформацію про стан й особливості публічного майна, з'ясовувати наміри публічної адміністрації щодо його подальшої долі; вимагати в учасників адміністративно-правових відносин, суб'єктів публічної адміністрації дотримання ними їх прав, свобод, інтересів щодо публічного майна, вимагати усунення перешкод у здійсненні таких прав, свобод, інтересів; захищати в адміністративному суді публічні права, свободи, інтереси, пов'язані з використанням та застосуванням такого майна; оспорювати в адміністративному суді законність й обґрунтованість використання та застосування такого майна іншими учасниками адміністративно-правових відносин, суб'єктами публічної адміністрації.¹

Щодо публічного майна загального режиму використання у приватних осіб виникають наступні права й обов'язки: з урахуванням цільового призначення публічного майна вільно використовувати його на власний розсуд – одноособо-

¹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. С. 338-339.

во або спільно із іншими приватними особами, у необмеженій кількості, у невизначений час; використовувати корисні якості публічного майна у власних інтересах або у інтересах інших суб'єктів; добросовісно використовувати публічне майно; не порушувати загальний режим публічного майна; використовувати публічне майно винятково за призначенням; не перешкоджати здійсненню прав на публічне майно іншими приватними особами; дотримуватися або виконувати владні приписи суб'єктів публічної адміністрації, до повноважень яких належить можливість розпорядження публічним майном; не зловживати використанням публічним майном – за такого способу використання публічного майна ускладнюється або унеможлиблюється використання цього майна іншими приватними особами або суб'єктами публічної адміністрації; отримувати від суб'єктів публічної адміністрації, у віданні яких перебуває публічне майно, інформацію про стан й особливості цього майна, з'ясовувати наміри публічної адміністрації щодо його подальшої долі; вимагати в учасників адміністративно-правових відносин, суб'єктів публічної адміністрації дотримання ними їх прав щодо публічного майна, вимагати усунення перешкод у здійсненні таких прав; захищати в адміністративному суді публічні права, свободи, інтереси, пов'язані з використанням та застосуванням такого майна; оспорювати в адміністративному суді законність й обґрунтованість використання та застосування такого майна іншими учасниками адміністративно-правових відносин, суб'єктами публічної адміністрації.¹

Права та обов'язки приватних осіб щодо публічного майна не є абсолютними або незмінними, так само вони не є безмежними. Зміна таких прав та обов'язків може відбуватися за виняткових умов, передбачених нормами закону.

Розглянемо більш детально такі права як право володіння та право користування.

¹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. С. 339-340.

Володіння є одним з найдавніших інститутів приватного права, і на думку більшості науковців, воно виникло раніше, ніж право власності, і було досить розвинене ще у римському праві. Протягом не одного століття триває наукова дискусія, що слід розуміти під правом володіння, - факт, що захищається правом чи право? І сучасні науковці вважають, що володіння не зовсім є правом, і являє собою процес фізичного панування над річчю, який протікає в часі і в просторі, тоді як право, як явище ідеальне, не локалізоване в просторі, позбавлене якостей процедури (процесу), тобто діяльності, і таким чином знаходиться, як і інші ідеальні феномени, поза часом і простором.¹

Пляцко У.М. визначає право володіння як правовідношення, що полягає у фактичному пануванні над річчю, яка може належати як власникові речі, так і особі, яка фактично тримає річ у себе, що може виникати на підставі правочину, а також на інших підставах, передбачених чинним законодавством.²

Цивільний кодекс України розглядає право володіння як елемент права власності (ч. 1 ст. 317), а також як речове право на чуже майно (ст. 395).

Приватні особи можуть бути володільцями майна ОТГ, оскільки володільцем чужого майна є особа, яка фактично тримає його у себе. Можливе правомірне та неправомірне володіння майном об'єднаної територіальної громади. ЦК України закріпив презумпцію правомірності володіння чужим майном, зокрема, у ч. 3 ст. 397 зазначено, що фактичне володіння майном вважається правомірним, якщо інше не впливає із закону або не встановлено рішенням суду.

Якщо юридичні чи фізичні особи недобросовісно володіють майном ОТГ, то вони зобов'язані негайно повернути майно власнику або добросовісному володільцеві. У разі невиконання недобросовісним володільцем цього обов'язку заін-

¹ Гелецька І.О. *Правова природа володіння за цивільним правом України. Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія юридичні науки. 2016. Випуск 1. Т.1. С. 102-104

² Пляцко У.М. *Правова природа володіння. Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Випуск 35. Частина 1. Т. 2. С. 11-14.

тересована особа має право подати позов до суду про витребування майна.

Право володіння публічним майном ОТГ може виникнути на підставі договору, а також на інших підставах, встановлених законом, і припиняється у разі: відмови володільця від володіння майном; витребування майна від володільця власником майна або іншою особою; знищення майна, а також в інших випадках, встановлених законом.

Якщо приватна особа добросовісно заволоділа майном ОТГ і продовжує відкрито, безперервно володіти нерухомим майном протягом десяти років або рухомим майном - протягом п'яти років, то вона набуває право власності на це майно (за набувальною давністю).

Щодо права користування, то його так само можна розглядати як елемент права власності та речове право на чуже майно. Згідно ст. 401 ЦК України право користування чужим майном (сервітут) може бути встановлене щодо земельної ділянки, інших природних ресурсів (земельний сервітут) або іншого нерухомого майна для задоволення потреб інших осіб, які не можуть бути задоволені іншим способом. Сервітут може належати власникові (володільцеві) сусідньої земельної ділянки, а також іншій, конкретно визначеній особі (особистий сервітут).

Скрипник В. обґрунтовує, що речове право у вигляді сервітуту надає власнику можливість ефективно використовувати свою річ, а також передбачає право на задоволення немайнових інтересів інших осіб, речове право яких на чужу річ не пов'язане зі здійсненням майнових прав.¹

Сервітут щодо публічного майна ОТГ може бути встановлений договором, законом або рішенням суду. Земельний сервітут може бути встановлений договором та підлягає державній реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації прав на нерухоме майно.

¹ Скрипник Володимир. Сервітут як спосіб здійснення речових прав. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 44-49.

Особа, яка користується сервітутом, зобов'язана вносити плату за користування майном ОТГ, якщо інше не встановлено договором, законом або рішенням суду. Приватна особа яка має сервітут на майно ОТГ не має право відчужити такий сервітут.

Згідно ст. 404 ЦК України право користування чужою земельною ділянкою або іншим нерухомим майном полягає у можливості проходу, проїзду через чужу земельну ділянку, прокладання та експлуатації ліній електропередачі, зв'язку і трубопроводів, забезпечення водопостачання, меліорації тощо.

Також у приватних осіб щодо майна ОТГ може виникнути право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис). Згідно ст. 408 ЦК України строк договору про надання права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб встановлюється договором і для земельних ділянок комунальної власності не може перевищувати 50 років.

Приватні особи можуть набути також земельну ділянку в користування для будівництва промислових, побутових, соціально-культурних, житлових та інших споруд і будівель (суперфіцій). Таке право щодо майна ОТГ може виникнути тільки на підставі договору. Строк користування земельною ділянкою, що є у комунальній власності ОТГ, для забудови так само не може перевищувати 50 років.

Право користування земельною ділянкою комунальної власності для забудови не може бути відчужено її землекористувачем іншим особам (крім випадків переходу права власності на будівлі та споруди, що розміщені на такій земельній ділянці), внесено до статутного фонду, передано у заставу.

Фізичні та юридичні особи вправі використовувати публічне майно ОТГ винятково за його цільовим призначенням, із дотриманням спеціальних правил поведження із ним, які можуть бути визначені як чинним законодавством, так і договором.

При володінні та користуванні майном ОТГ фізичні і юридичні особи зобов'язані вчиняти дії для збереження публічного майна у його первісному вигляді, стані та якості, а також не перешкоджати здійсненню прав на публічне майно іншими приватними особами. Водночас фізичні та юридичні особи мають право отримувати інформацію про стан та особливості публічного майна ОТГ, з'ясовувати наміри органів місцевого самоврядування щодо розпорядження таким майном.

Щодо майна ОТГ, яке відноситься до загального користування, то зрозуміло по своїй природі, ним вільно користуються фізичні особи. Юридичні особи отримати публічне майно ОТГ у користування можуть тільки на підставі договору оренди.

Таким чином, право користування приватних осіб публічним майном ОТГ може здійснюватися: на підставі договору (наприклад, договору оренди); у порядку фактичного користування публічним майном загального користування. З позиції права користування приватних осіб майном ОТГ, таке майно можна поділити на наступні види:

- 1) публічне майно, що не може бути надане у користування фізичних та юридичних осіб;
- 2) публічне майно, що надається у користування фізичних та юридичних осіб в спеціальному порядку (наприклад, на підставі укладення договору оренди);
- 3) публічне майно вільного користування (вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки і т.п.).

Наприклад, рішенням Устилузької міської ради 26/7 від 20 жовтня 2017 р. затверджено «Положення про оренду майна комунальної власності Устилузької об'єднаної міської територіальної громади». Об'єктами оренди за цим Положенням є: цілісні майнові комплекси комунальних підприємств, їх структурних підрозділів; майно, що не увійшло до статутних капіталів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації); нерухоме майно (будівлі, споруди, нежитлові приміщення); інше окреме індивідуально визначене майно (інвентарний об'єкт або група інвентарних об'єктів).

Орендарями майна ОТГ можуть бути юридичні особи та громадяни України, фізичні та юридичні особи іноземних держав, міжнародні організації. Водночас, якщо фізична особа бажає укласти договір оренди майна ОТГ з метою використання його для підприємницької діяльності, то до укладення договору, вона зобов'язана зареєструватись як суб'єкт підприємницької діяльності.

При наданні майна ОТГ в користування приватним особам за договором оренди необхідно враховувати: наявність публічного інтересу та потреб жителів ОТГ щодо такого майна; потребу першочергового використання цього майна в публічних інтересах ОТГ; можливість контролю за використанням публічного майна як фізичними, так і юридичними особами.

Зміст права володіння та користування приватними особами публічним майном ОТГ залежать від виду та режиму цього майна.

Загалом аналіз рішень ОТГ дозволив зробити висновок, що майно може передаватися фізичним та юридичним особам у користування за договором оренди як на підставі конкурсу, так і без нього. Як правило, без конкурсу укладаються договори оренди майна ОТГ, якщо договір оренди укладається:

- 1) на короткий строк (не більше п'яти днів без права продовження строку дії договору оренди) з бюджетною установою, музеєм, підприємством чи громадською організацією у сфері культури і мистецтв, релігійною організацією для забезпечення проведення релігійних обрядів та церемоній, громадською організацією ветеранів або інвалідів, реабілітаційними установами для інвалідів та дітей-інвалідів, державними та комунальними спеціалізованими підприємствами, установами та закладами соціального обслуговування, що надають соціальні послуги, Пенсійним фондом України та його органами;
- 2) на короткий строк (не більше п'яти днів без права продовження строку дії договору оренди) з державними

видавництвами і підприємствами книгорозповсюдження, що забезпечують підготовку, випуск та (чи) розповсюдження не менш як 50 відсотків книжкової продукції державною мовою (за винятком видань рекламного та еротичного характеру);

- 3) з інвалідам з метою використання під гаражі для спеціальних засобів пересування;
- 4) із суб'єктами виборчого процесу з метою проведення публічних заходів (зборів, дебатів, дискусій тощо) під час та на період виборчої компанії.

Водночас, не завжди вірним є розуміння що таке, істотні умови договору оренди, і до них відносять такі умови, що на нашу думку, не є істотними. Наприклад, у п. 6.8. «Положення про оренду майна комунальної власності Крупецької сільської ради об'єднаної територіальної громади», затвердженого рішенням № 503 від 22 грудня 2017 р. крім інших, до істотних умов договору оренди віднесені: обов'язки сторін щодо забезпечення благоустрою об'єкта оренди, а також обов'язки щодо оплати обов'язкових платежів за комунальні та інші послуги.

Таким чином, майно об'єднаної територіальної громади по своїй природі є публічним майном, яке їй належить на праві власності. З позиції права користування приватних осіб майном ОТГ, таке майно можна поділити на наступні види: публічне майно загального користування; публічне майно, що надається у користування фізичних та юридичних осіб в спеціальному порядку; публічне майно, що не може бути надане у користування фізичних та юридичних осіб.

Проведене дослідження дозволяє нам систематизувати права та обов'язки приватних осіб щодо майна ОТГ наступним чином:

- права приватних осіб щодо майна ОТГ не залежно від режиму його використання (право отримувати інформацію від публічних органів про стан й особливості публічного майна, а також намірів, підстав та наслідків його

використання чи розпорядження ним; право на захист в суді своїх прав, свобод та інтересів, що обмежені (чи порушені) внаслідок управління публічним майном ОТГ; право оскаржувати в суді законність й обґрунтованість використання та розпорядження публічним майном ОТГ іншими особами, суб'єктами публічної влади та ін.).

- Права приватних осіб щодо публічного майна ОТГ, яке вони можуть використовувати (право користуватися публічним майном вільно або на підставі договору; право використовувати корисні якості публічного майна у власних інтересах або у інтересах інших суб'єктів; право вимагати усунення перешкод у користуванні публічним майном тощо).
- Обов'язки приватних осіб щодо публічного майна ОТГ (обов'язок добросовісно використовувати публічне майно; обов'язок використовувати публічне майно за його цільовим призначенням, а також з дотриманням спеціальних правил поведження з ним, якщо вони наявні та затверджені уповноваженим суб'єктом або встановлені договором; обов'язок не перешкоджати діяльності суб'єктів публічної влади ОТГ щодо управління майном; обов'язок не порушувати закритий режим публічного майна; обов'язок нести адміністративну або іншу відповідальність за порушення правил поведження із публічним майном обмеженого режиму; не перешкоджати здійсненню прав на публічне майно іншими приватними особами та ін.).

При аналізі практики укладення договорів оренди майна ОТГ, ми виявили ряд розбіжностей та проблему правильності розуміння поняття істотних умов договору, тому важливим є напрацювання відповідних рекомендацій для новостворених об'єднаних територіальних громад.

4.5. Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади¹

З метою ефективного впровадження реформи децентралізації в Україні, надзвичайно важливим є формування довіри громадян до новостворених ОТГ, що неможливо без прозорості та відкритості діяльності останніх, і здійснення громадянами контролю за використанням майна громад.

В науковій літературі достатньо досліджені питання громадського контролю у сфері публічного управління, в тому числі за використанням публічних коштів, зокрема такими вченими як: Боклаг В.А., Павленко А.О., Бублій М.П., Вітвіцький С.С., Костовська К.М., Кравчук В., Лубкей Н.П., Рогатіна Л.П., Сквірський І.О., Соболь Є. та ін. Водночас проблеми, які виникають при здійсненні громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади ще не достатньо досліджені.

Насамперед варто визначити поняття та сутність громадського контролю. Окремі науковці визначають громадський контроль як функцію громадянського суспільства, і тому, на їх думку, він виступає способом залучення населення до управління суспільством та державою.² Інші вважають, що громадський контроль - це послідовність дій, яку здійснюють громадяни та їх автономні об'єднання з метою виявлення та запобігання негативних явищ і порушень у сфері державного управління та додержання інтересів громадянського суспільства.³

¹ Автор параграфу: Марія Менджул, к. ю. н., доц., доцент кафедри цивільного права та процесу ДВНЗ «УжНУ»

² Боклаг В.А., Павленко А.О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 1(51). С. 3. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/3/01.pdf> (дата звернення: 22.10.2018).

³ Бублій М.П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5. С. 17.

На нашу думку, громадський контроль можна визначити як сукупність дій та заходів, що вчиняють громадяни, громадські організації та інші інституції громадянського суспільства з метою виявлення та запобігання порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Щодо ознак громадського контролю, то науковці виділяють наступні: громадський контроль являє собою серію спланованих заходів, спрямованих на отримання «закритої», не доступної для широкої громадськості інформації; ця інформація становить суспільний інтерес (зачіпає інтереси великої кількості людей); ця інформація зачіпає проблеми порушень прав людини, зловживань та порушень законодавства з боку органів влади; кінцевою метою контролю є практичне розв'язання проблеми; громадський контроль зачіпає сферу відповідальності органів влади, або компаній-монополістів, які мають масового споживача.¹ Ми вважаємо, що не можна погодитися з першою ознакою, оскільки при здійсненні громадського контролю предметом аналізу може бути не тільки «закрита» інформація, а також інформація розміщена суб'єктом владних повноважень публічно, наприклад на сайті.

Виникає питання хто ж може здійснювати громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади? Загалом, до суб'єктів громадського контролю за діяльністю державних органів відносять:

- 1) громадські організації, зареєстровані на території України у встановленому законом порядку (політичні партії, громадські об'єднання, профспілки, правозахисні рухи);
- 2) громадські ради (палати);
- 3) засоби масової інформації;
- 4) громадян України.²

¹ Бублій М.П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Международный научный журнал*. 2016. № 5. С. 16.

² Бублій М.П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Международный научный журнал*. 2016. № 5. С. 17.

Лубкей Н.П. вважає, що громадський контроль здійснюють громадські організації, засоби масової інформації, окремі фахівці (фізичні особи) на основі добровільності.¹ Рогатіна Л.П. суб'єктами громадського контролю називає інституційні структури громадянського суспільства, а також окремих людей, які проявляють громадську свідомість і активність.² Кравчук В. здійснивши аналіз публічних правовідносин у яких проводиться публічний контроль, виокремлює такі суб'єкти його здійснення:

- 1) громадяни України (активні та ініціативні),
- 2) громадські організації та їх представники,
- 3) громадські інспектори,
- 4) громадські контрольні інспектори,
- 5) громадські ради при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, їх члени тощо.³

Досить часто в якості спеціального суб'єкта громадського контролю називаються засоби масової інформації.⁴

Згідно офіційних даних Державної служби статистики України станом на 1 жовтня 2018 року до ЄДРПОУ внесено 83 486 громадських організацій, 1409 спілок об'єднань громадян, 25 945 релігійних організацій, 27 904 профспілок та об'єднань профспілок, 313 творчих спілок, 18 281 благодійних організацій, 1570 органів самоорганізації населення⁵. Проте громадський контроль можуть здійснювати не тільки офіційно

¹ Лубкей Н.П. Проблеми здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів. *Наукові записки. Серія "Економіка"*. 2010. Випуск 15. С. 35. URL: <https://eprints.oa.edu.ua/6935/1/6.pdf> (дата звернення: 22.10.2018).

² Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: автореф. дис. ... к. політ. н. : спец. 23.00.02 / Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського. Одеса, 2011. С. 6.

³ Кравчук В. Полісуб'єктність громадського контролю у механізмі державного управління. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. С.13. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/5/2.pdf>. (дата звернення: 30.09.2018).

⁴ Костовська К.М. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород: Ліра, 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 99.

⁵ Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 30.10.2018).

zareestrowani organizacii, ale i neformalizovani ob'ednannia, initsiatyvni grupy hromadyan.

Otozh, u naukovii literaturii spivisnujot rizni pidhodi do rozuminnia поняття та кола суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте більшість сучасних дослідників сходяться на думці, що громадський контроль здійснюють перш за все інститути громадянського суспільства та окремі громадяни. Ми погоджуємося з цією позицією, і вважаємо, що суб'єктами громадського контролю за використанням та розпорядженням майном ОТГ є громадяни (члени територіальної громади та інші громадяни України), а також об'єднання громадян (громадські, релігійні та благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення та інші). Спеціальними суб'єктами громадського контролю, на нашу думку, є журналісти та недержавні засоби масової інформації.

Громадському контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади не притаманна ієрархічність, адже всі суб'єкти такого контролю є незалежними один від одного та самостійні у виборі форм та методів громадського контролю. Громадяни та інститути громадянського суспільства можуть об'єднуватися з метою координації заходів при здійсненні контролю у формалізовані та неформалізовані структури, але відносини в таких об'єднаннях будуються на договірних самоврядних засадах.

Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном ОТГ здійснюється безоплатно і з власної ініціативи суб'єкта контролю. Здійснювати громадський контроль – це виключно право громадян та інституцій громадянського суспільства, тому ефективність контролю залежить від ініціативності його суб'єктів, а також зацікавленості в досягненні мети громадського контролю. Вітвіцький С.С. зауважує, що суб'єкти громадського контролю відстоюють виключно

власний (індивідуальний чи груповий) інтерес.¹ На нашу думку, навіть якщо суб'єкти громадського контролю керуються власними інтересами, результати їх контрольної діяльності задовольняють і суспільний інтерес, в контексті громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади – інтерес жителів відповідної ОТГ.

В наукових дослідженнях, враховуючи особливості громадського контролю в публічному управлінні, до функцій останнього, відносять: стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління з метою визначення суспільної оцінки порушень або небезпеки, обумовленої здійснюваною чи запланованою діяльністю; недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а в разі появи цих відхилень усунення їх негативних наслідків; здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя через встановлення відповідності визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам; вжиття заходів правового характеру з виявлення та припинення зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини й громадянина з боку органів публічного управління та їх посадових осіб; забезпечення врахування суспільних інтересів під час прийняття рішень суб'єктами публічного управління; оцінка законності й дисципліни в публічному управлінні; підвищення ефективності та результативності публічного управління.²

На нашу думку, у зміст предмета громадського контролю може включатися не тільки законність прийнятих управлінських рішень щодо використання та розпорядження майном

¹ Вітвіцький С.С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. Форум права. 2013. № 3. С. 90.

² Сківірський І.О. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород: Ліра, 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 135.

об'єднаної територіальної громади, але і доцільність та ефективність таких рішень.

Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади не забезпечений заходами примусу та має рекомендаційний характер. Водночас він може впливати на прийняття рішень органами ОТГ і навіть призводити до скасування чи зміни вже прийнятих рішень.

При здійсненні громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади суб'єкти такого контролю можуть застосовувати доволі широке коло методів, форм та засобів, що впливає з принципу громадянам «дозволено все, що не заборонено законом». Звичайно існують межі громадського контролю, зокрема, не можна застосовувати засоби і методи, що порушують права та свободи людини, суперечать закону або моральним засадам суспільства.

В процесі громадського контролю за використанням та розпорядженням майном ОТГ можна застосовувати наступні методи: спостереження; аналіз документів; збір даних, аналіз офіційної статистики; подання запитів, звернень; збір скарг; бесіди, інтерв'ю, фокус-групи; громадські експертизи; експерименти; громадські розслідування; моніторинг; громадські слухання та ін. Розглянемо окремі методи детальніше.

Запорукою успішного здійснення громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади є вільний доступ суб'єктів контролю до інформації про виконання місцевого бюджету в необхідному обсязі, інформації про укладені договори оренди чи продажу майна ОТГ і т.п.

Сьогодні в Україні є ряд нормативно-правових актів, що передбачають оприлюднення інформації про управлінські рішення, в тому числі акти про місцеві бюджети, а також встановлюють порядок надання публічної інформації громадянам, зокрема: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закони України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» та Рішення КСУ

«У справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г. Устименка)».

Зокрема, положення Конституції України (ст. 40) гарантують право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

У Законах України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації» детально вказано види, порядок подання таких звернень та строки одержання відповідей на них. При цьому, якщо Закон України «Про звернення громадян» прямо не встановлював можливість громадським організаціям подавати звернення (пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги), а тільки в ст. 5 надавав можливість подавати або індивідуальні (подане однією особою, яка може бути членом громадської організації) або колективні звернення (подане групою осіб), а також петиції (особливе колективне звернення). То Закон України «Про доступ до публічної інформації» вже в ч. 1 ст. 12 чітко визначає, що запитувачем інформації можуть бути юридичні особи, а серед них і громадські організації, що набули статусу юридичних осіб внаслідок відповідної державної реєстрації, а крім того об'єднання громадян без статусу юридичної особи, тобто громадські організації, які легалізовані шляхом повідомлення про їх створення.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» всі суб'єкти владних повноважень, в тому числі органи місцевого самоврядування ОТГ, є розпорядниками інформації та зобов'язані оприлюднювати інформацію про: нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), що прийняті, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, прави-

ла їх заповнення; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань, а також іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Важливим для громадського контролю є встановлення законом обов'язку оприлюднювати проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, в тому числі щодо використання та розпорядження публічним майном, не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Крім того, невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

У випадку, якщо публічна інформація не оприлюднена у встановлений законом спосіб, громадянин чи громадська організація з метою контролю може подати запит в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою). Письмовий запит подається в довільній формі, і має містити: 1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; 3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію можна подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника.¹

Важливою гарантією громадського контролю є обов'язок суб'єкта владних повноважень надати відповідь на запит безкоштовно та не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання

¹ Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації: наказ Міністерства юстиції України від 26.05.2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 39. Ст. 350.

запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Тільки у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Крім того, згідно ст. 28 Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених відповідними місцевими радами. Водночас доволі часті випадки розміщення звітів у не описовій формі, і як правило громадяни, що не мають спеціальних знань, зрозуміти і знайти потрібну інформацію не в змозі.

Буздуган Я. зазначає, що для здійснення громадського контролю найхарактерніші такі форми, - громадський моніторинг (дослідження якогось явища або процесу, що проводиться систематично (через певний проміжок часу) за тією самою темою із застосуванням тих самих інструментів); громадська оцінка (ретельний та незалежний вимір закінченої діяльності, що ще триває для визначання ступеня досягнення поставлених цілей). Для прикладу, автор наводить гро-

мадський моніторинг, який було здійснено Тернопільським молодіжним об'єднанням «Нівроку» щодо використання 9 млн. гривень, виділених з державного бюджету на розвиток рекреаційних зон та збереження історико-культурних пам'яток у Кременецькому, Збаразькому та Бучацькому районах Тернопільської області, і публічного звітування влади про витрачені кошти. Громадська організація «Агенція місцевого розвитку Гусятинщини», що також діє на Тернопільщині, провела громадський моніторинг роботи відділу освіти Гусятинської райдержадміністрації з упровадження в освітніх закладах заходів з енергозбереження. Карпатське агентство прав людини «Вестед» провело у 2011 році громадський моніторинг доступності дітей до державної освіти в дошкільних навчальних закладах Ужгорода.¹ Метою моніторингу було поліпшення місцевої дошкільної освітньої політики шляхом розв'язання проблеми доступності та безоплатності для дітей державної освіти в дошкільних закладах міста. Результатом цього громадського моніторингу стали також розроблення проекту рішень щодо вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері дошкільної освітньої політики та вивчення можливості реалізації рішення про запровадження прозорої системи заяв на зарахування до державних навчальних закладів міста. До речі, згодом пропозиції ГО КАПЛ «Вестед» щодо електронного запису дітей до дошкільних закладів м. Ужгорода були впроваджені.²

При здійсненні громадського моніторингу застосовують: соціологічні і статистичні дослідження, що проводяться шляхом анкетування, опитування; контент-аналіз рішень, публікацій у ЗМІ тощо; експертне оцінювання, яке передбачає використання знань і досвіду фахівців-експертів, спроможних проаналізувати

¹ Буздуган Я. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю. Віче. 2012. № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/3165/> (дата звернення: 30.09.2018).

² Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія . за заг. ред. М.В. Савчина. – Ужгород: вид-во УжНУ «Говерла», 2015. – 320 с. С. 202.

й інтерпретувати статистичні дані, розробити різні сценарії подальших дій і обрати серед них оптимальний з урахуванням наявних супутніх обставин; фокус-групи, які дають змогу з'ясувати сприйняття/ставлення до того чи іншого аспекту.¹

Отож, в більшості випадків громадський моніторинг не тільки відображає існуючий стан, але і супроводжується пропозиціями громадськості, що можуть покращувати всі сфери публічного управління, в тому числі і щодо використання майна ОТГ.

При здійсненні громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади важливу роль відіграють громадські слухання.

Згідно ч. 2 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад. Про проведені такі громадські обговорення (громадські слухання) ОТГ як правило інформують громадськість.² В Україні склалася навіть практика нормативного врегулювання питання проведення громадського обговорення порядку створення об'єднаних територіальних громад, наприклад Фастівська міська рада Київської області прийняла рішення № 5-XIX –VII від 01.11.2016 року «Про затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного

¹ Хотинська-Нор О. Форми та способи громадського контролю в судовій системі України. *Visegrad journal on human rights*. 2016. 2/1. С. 135-140. С. 137.

² Протокол громадського обговорення пропозицій до створення ОТГ. URL: <http://nem-rada.gov.ua/protokol-hromadskoho-obhovorennia-propozytsii-do-stvorennia-oth/> (дата звернення: 30.10.2018);

Відбулося громадське обговорення з питань створення Виноградівської ОТГ. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6976> (дата звернення: 30.10.2018)

об'єднання територіальних громад»¹. Таким чином, без громадського обговорення не можливий процес об'єднання територіальних громад, а також приєднання нових громад до вже створених ОТГ.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування» територіальна громада має право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Крім того, Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» зобов'язано сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи відповідно до частини третьої ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» забезпечувати: оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення проектів містобудівної документації з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками; оприлюднення розроблених проектів містобудівної документації і доступ громадськості до зазначеної інформації; реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації; узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками проектів містобудівної документації через погоджувальну комісію; оприлюднення результатів

¹ Рішення Фастівської міської ради Київської області № 5-XIX -VII від 01.11.2016 року «Про затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад». URL: <http://fastiv-rada.gov.ua/node/8953> (дата звернення: 30.10.2018).

розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації. З таких питань громадські слухання обов'язково проводяться у всіх громадах, в тому числі в об'єднаних територіальних громадах¹.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Так, Статутом Остерської міської об'єднаної територіальної громади встановлено, що місцевою ініціативою є право територіальної громади безпосередньо внести на розгляд міської ради проект рішення з будь-якого питання, що належить до компетенції міської ради. Не можуть бути предметом місцевої ініціативи: 1) питання, що не належать до компетенції ради; 2) питання, заборонені законом для винесення на місцевий референдум; 3) питання, які зачіпають інтереси територій поза межами юрисдикції міської ради.

¹ Наприклад:

Громадські слухання з метою врахування громадських інтересів під час затвердження проекту містобудівної документації «План зонування міста Приморськ». URL: <http://www.mgrprim.zp.ua/?p=2897> (дата звернення: 31.10.2018);

Оголошення Млинівської селищної ради об'єднаної територіальної громади про громадські слухання містобудівної документації «Детальний план території для реконструкції будівлі консервного цеху під підприємство харчової промисловості (виробництво виробів з борошна) по вул. Народна, 50 в смт Млинів Рівненської області». URL: <http://smt.mln.rv.ua/archives/2496>. (дата звернення: 31.10.2018).

Місцеві ініціативи реалізуються через ініціативні групи, які створюються у складі не менш як 10 дієздатних членів територіальної громади, що мають право голосу на місцевих виборах.

Протягом двох місяців з дня подання заяви рада може:

- 1) Розглянути та прийняти на сесійному засіданні рішення, яким повністю задовольняються вимоги (вирішуються питання), що є предметом місцевої ініціативи. У такому разі діяльність ініціативної групи припиняється з моменту набуття чинності зазначеним рішенням.
- 2) Провести консультації з ініціативною групою та прийняти узгоджене рішення по суті місцевої ініціативи. Якщо узгодженого формулювання виробити не вдалося, рада може самостійно на власний розсуд сформулювати та ухвалити рішення з питання, що є предметом місцевої ініціативи.¹

У реалізації громадського контролю важливу роль відіграють громадські ради, які згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» створюються при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації. Водночас, існує вагома практика створення громадських рад і при органах місцевого самоврядування (наприклад, первинний склад громадської ради був затверджений Ужгородською міською радою на сесії рішенням від 11 квітня 2014 року № 1267 «Про Громадську раду Ужгородської міської ради та зміни до Регламенту міської ради VI скликання»).

При об'єднаних територіальних громадах так само можуть створюватися громадські ради та інші консультативно-дорад-

¹ Статут Остерської міської об'єднаної територіальної громади, затвердженим рішенням Остерської міської ради від 30.12.2016 р. URL: <http://ost.gov.ua/statut> (дата звернення: 31.10.2018).

чі органи із залученням представників громади. Такі випадки вже зустрічаються, зокрема Громадська рада створена при Делятинській селищній раді об'єднаної територіальної громади¹. На нашу думку, практика створення громадських рад при органах місцевого самоврядування ОТГ є вагомим показником прагнення управлінських органів об'єднаних територіальних громад співпрацювати з громадськістю.

При здійсненні громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади можуть проводитися громадські експертизи. Порядок проведення громадської експертизи регулюється Постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». Хоча, відповідно до цієї Постанови громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності саме органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, громадські експертизи проводяться і щодо рішень органів місцевого самоврядування. Наприклад, Вінницька міська рада рішенням від 23 червня 2017 р. затвердила «Положення про громадську експертизу в місті Вінниці». Згідно цього Положення громадська експертиза діяльності Вінницької міської ради, її виконавчого комітету та виконавчих органів є однією з форм участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, яка передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності Вінницької міської ради, її виконавчого комітету та виконавчих органів, ефективності прийняття і виконання такими органами та посадовими особами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем місцевого значення для їх врахування Вінницькою

¹ Розпорядження селищного голови «Про затвердження складу громадської ради при Делятинській селищній раді об'єднаної територіальної громади» від 22 жовтня 2018 р. URL: <https://delyatynska-gromada.gov.ua/news/1540303609/> (дата звернення: 31.10.2018).

міською радою, її виконавчим комітетом та виконавчими органами, у своїй роботі.¹

Отож, основними проблемами здійснення громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади є:

- не закріплення у законодавстві чіткого обов'язку органів місцевого самоврядування розміщувати публічно інформацію про управлінські рішення щодо використання та розпорядження комунальним майном;

- недостатній обсяг інформації про використання бюджетних коштів, що оприлюднюється органами місцевого самоврядування у мережі Інтернет та засобах масової інформації, для здійснення ефективного громадського контролю;

- відсутність у громадян та їх об'єднань досвіду, практичних навичок, спеціальних знань для здійснення громадського контролю за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади тощо.

З метою вирішення вказаних проблем та створення умов для ефективного громадського контролю за використанням та розпорядженням майном ОТГ необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», закріпивши в ньому обов'язок органів місцевого самоврядування розміщувати публічно (на офіційних сайтах та місцевих газетах) інформацію про всі управлінські рішення щодо використання та розпорядження комунальним майном. Крім того, варто прийняти спеціальний нормативно-правовий акт, який би визначав засади, форми та методи громадського контролю, і встановлював механізм виконання органами державної влади та місцевого самоврядування рекомендацій громадськості.

¹ Рішення Вінницької міської ради від 23 червня 2017 р. «Про затвердження «Положення про громадську експертизу в місті Вінниці». URL: <http://www.vmr.gov.ua/TransparentCity/ContentLibrary/962bed5e-90d9-4ed7-9661-fbd07d109688/1/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%83%20%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D1%83.pdf> (дата звернення: 31.10.2018).

5

ПУБЛІЧНЕ МАЙНО ОТГ - ОСНОВА РЕГІОНАЛЬНОГО ТА ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

5.1. Публічне майно об'єднаних територіальних громад та співробітництво територіальних громад¹

На даний час в Україні проходить активна фаза реформи місцевого самоврядування і створення спроможних суб'єктів місцевого самоврядування - об'єднаних територіальних громад. Спроможність насамперед означає, що ОТГ можуть ефективно вирішувати проблеми свого територіального розвитку в основному за рахунок власних ресурсів з мінімізацією залучення додаткового фінансування з Державного бюджету України. У зв'язку з тим, що у громад з'явилися ресурси, ми можемо побачити реалізацію важливих та великих проектів на місцях, проте, інколи такі проекти доцільніше та економічно ефективніше реалізовувати у співпраці з іншими органами місцевого самоврядування, а тому все більшої ваги набуває співробітництво територіальних громад. Особливо актуальним та важливим при укладенні договорів про співробітництво територіальних громад є питання правового статусу публічного майна. Органи місцевого самоврядування наділені відповідно до законодавства широким колом повноважень, направлених на забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Серед цих повноважень є й ті, що забезпечують оборот майна, яке знаходиться у комунальній власності й становить майнову основу місцевого самоврядування.

Однак, коли правовому режиму майна державної та приватної форм власності приділяється достатньо уваги з боку законо-

¹ Автор параграфу: Микола Сюсько, аспірант юридичного факультету ДВНЗ «УжНУ»

давця, науковців та практиків, то щодо правових питань обороту майна комунальної власності маємо зовсім протилежну ситуацію¹.

Міжмуніципальне співробітництво широко розповсюджене в більшості європейських країнах, зокрема у Франції існує понад 36 тис. комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдачею. Після прийняття відповідних законів сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, в які увійшли 90% їх загальної кількості. У цих комунах проживає 85% населення Франції. В Угорщині законодавчо також передбачено створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальне співробітництво налагоджене у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії в об'єднання (синдикати) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам. Широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо). Договірні відносини виключають тут диктат центру і забезпечують баланс інтересів усіх громад.

У 1990х рр. в Угорщині, а згодом й у Чехії та Словаччині деякі невеликі муніципалітети створили "спільні бюро" для надання адміністративних послуг. Спільне надання адміністративних послуг може бути хорошим прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності. Зазвичай, у невеликих муніципалітетах витрати на надання адміністративних послуг є дуже високими. Відповідно, висока частка бюджету витрачається на адміністративні цілі. Це має серйозні наслідки для країн, в яких значно є кількість невеликих за розмірами громад (муніципалітетів)².

З практики європейських держав, де свого часу відбувалися процеси децентралізації, відомо, що для забезпечення

¹ Записний Д.Ю. Надання адміністративних послуг в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. Запоріжжя : КПУ, 2016. 213 с.

² Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник/ За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2016. 154 с. URL: <http://www.imsukraine.org/sites/default/files/IMC.pdf>

ефективного виконання повноважень місцевого самоврядування використовувалися два підходи – розвиток міжмуниципального співробітництва (наприклад, Франція) та злиття невеликих територіальних громад¹.

Можливість залучати до територіальних утворень ресурси інших територіальних утворень закладено у Ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, де наголошується, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. А також відзначається, що право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою².

Конституція України закріпила положення, відповідно до якого територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 3 ст. 142).

Вищезазначене право закріплене в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – ЗпСТГ), в якому визначено, що співробітництво територіальних громад – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості на-

¹ Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M8pJXo18r2AJ:dunrda.gov.ua/wpcontent/uploads/2015>

² Європейська хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року; ратифікована Законом України від 15.07.1997 року за № 452/97ВР. *Офіційний вісник України*. 2013. № 39. С. 181–185.

дання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень¹.

ЗпСТГ передбачає п'ять форм співробітництва. Це делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проєктів; спільне фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів – підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення спільних інфраструктурних об'єктів – комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи.

Співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проєктів сільськими, селищними, міськими радами².

Станом на 15.01.2019 на порталі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад налічувався 316 договорів³.

¹ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII. Голос України. 2014. № 138. С. 10–11

² Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>

³ Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>

Публічна власність є необхідною ресурсною базою для стимулювання перспективних напрямків розвитку суспільства та становить сукупність загальнодоступних для задоволення загального блага об'єктів¹.

Публічну власність можна розглядати як можливість громадянського суспільства безпосередньо або через суб'єктів публічної влади набувати, володіти, користуватися, розпоряджатися певним майном, яке належить громадянському суспільству, та захищати певні майнові блага. Такі відносини виникають у процесі панування над певними об'єктами з метою задоволення публічних інтересів суспільства, держави, населення окремих регіонів або муніципальних утворень, здійснення народом або населенням безпосередньо або за допомогою публічних утворень (держави, державних утворень, муніципальних утворень). Такими об'єктами можуть бути парки, пляжі, цінні корисні копалини².

Згідно з Конституцією України визнається, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частини 1, 2 ст. 13).

На даний час ОМС і ОТГ, зокрема, у зв'язку з децентралізацією, мають набагато кращі фінансові ресурси, які можуть використовувати на розвиток громади. Крім того, в управлінні ОТГ перебуває багато іншого публічного майна. Зокрема, в минулому році Кабінет Міністрів України прийняв рішення, щодо проведення інвентаризації земель за межами населених

¹ Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 49

² Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 49

пунктів з подальшою передачею земельних ділянок сільсько-господарського призначення державної власності у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад відповідно до статті 117 Земельного кодексу України¹.

Отже, ОМС мають значні ресурси, якими вони розпоряджаються. А тому, особливо актуальним у процесі співробітництва громад є правильне розуміння того, як ефективно використовувати наявні ресурси та яким чином буде використовуватися публічне майно, якщо декілька громад укладуть договір про співробітництво. Адже на даний час, однією з найбільших перепон у розвитку співробітництва громад є страх керівництва територіальної громади (місцевої еліти) щодо втрати значного впливу на процеси прийняття рішення при співробітництві декількох територіальних громад, і, як наслідок, побоювання втрати впливу на процеси управління комунальним майном та розподілу доходної частини місцевого бюджету.

Якщо детальніше проаналізувати основні форми співробітництва громад, то можна побачити, що саме ефективне використання ресурсів громад є одним з ключових завдань ЗпСТГ, а наявність публічного майна є передумовою укладення договорів про співробітництво.

Зокрема, ст. 10 цього Закону визначає, що з метою підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва на підставі договору про співробітництво можуть делегувати одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів. А однією з вимог ЗпСТГ щодо договору є те, що в договорі повинен бути зазначений обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва на виконання делегованих завдань – це чітко встановлена сума грошових коштів у національній валю-

¹ Уряд передав об'єднаним громадам у власність землі за межами населених пунктів URL: <http://vysh.gov.ua/uryad-peredav-ob-yednanym-gromadam-u-vlasnist-zemli-za-mezhamy-naselenykh-punktiv/>

ті України, яка має систематично перераховуватись на відповідний казначейський рахунок того суб'єкта співробітництва, який зобов'язався виконувати делеговані завдання.

Вимога, щодо обсягів фінансування спільного проекту органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва передбачена також ст. 11.3пСТГ, яка регулює таку форму співробітництва громад як реалізація спільних проектів.

З метою забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури співробітництво може здійснюватися у формі спільного фінансування(утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.

Спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності є ще однією формою співробітництва, яка передбачена ЗпСТГ. Обов'язково в договорі такої форми співробітництва має бути зазначено обсяг коштів (майна), що інвестуються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва для фінансування (утримання) та забезпечення функціонування спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також строки їх внесення [5].

З метою реалізації спільних інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес, суб'єкти співробітництва на підставі договору можуть утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації і спільно їх утримувати. В абзаці другому цієї ж статті вказано вид майна, на базі якого забороняється утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації. Це майно, яке відповідно до чинного законодавства чи місцевих нормативно-правових актів у вигляді рішень органу місцевого самоврядування не підлягає приватизації. Важливим є те, що окрім умов виходу одного із суб'єктів із співробітництва доцільно прописати у договорі й наслідки такого виходу, перш за все, для того суб'єкта співробітництва, який з нього вийшов.

Наприклад, у договорі можна зазначити, що суб'єкт співробітництва має право вийти із співробітництва за умови передачі його прав, обов'язків, частки майна та грошових коштів іншим учасникам співробітництва у рівних долях.

Для спільного виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, та з метою економії коштів, необхідних для їх утримання (оптимізації чи зменшення видатків), співробітництво може здійснюватися шляхом утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління¹.

Правові засади співробітництва територіальних громад визначаються низкою нормативно-правових актів, які в достатній мірі унормовують суспільні відносини в частині, що стосуються організації та розвитку співробітництва територіальних громад. Проте, у державній політиці щодо співробітництва територіальних громад спостерігається певне недооцінювання цього виду відносин між громадами, про що свідчить відсутність дієвих заходів стимулювання з боку держави. Держава не використовує повною мірою заходи стимулювання, що визначені Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (частиною 2 статті 15), крім того, доцільно закріпити додаткові заходи стимулювання співробітництва територіальних громад. Також є необхідність передбачити достатнє співфінансування проектів співробітництва територіальних громад з обласних бюджетів та почати активніше підтримувати розвиток міжмуніципального співробітництва, в тому числі надаючи роз'яснення, та консультативну допомогу громадам щодо укладення таких договорів.

Збільшення кількості договорів про співробітництво громад дозволить ефективніше розпоряджатися публічним майном, яке є у власності громад та реалізовувати потужніші проекти, що позитивно вплине на розвиток тих громад, які підпишуть відповідний договір.

¹ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII. Голос України. 2014. № 138. С. 10-11

5.2. Роль публічного майна об'єднаної територіальної громади у здійсненні транскордонного співробітництва¹

Процес регіоналізації – формування регіональних спільнот – з другої половини двадцятого століття стає яскравою закономірністю суспільного розвитку, різноманітної за змістом і просторовим формам. Один з молодих і найбільш динамічних типів цього процесу є транскордонне регіоналізація, виникнення міжнародних регіональних спільнот на основі транскордонного (прикордонного) співробітництва. Першопрохідцем і головним полігоном такого співробітництва стала активно інтегруючий Європейський Союз (далі – ЄС), поступово залучаючи до нього і прикордонні суб'єкти-регіони України.

Серед них найбільш активно беруть участь у транскордонному співробітництві суб'єкти, суміжні з країнами Центрально-Східної Європи. Так, Закарпатська область активно співпрацює з прилеглими адміністративно-територіальними одиницями Словацької Республіки, Угорщини та Румунії, Львівська та Волинська області із Польщею, Чернівецька та Одеська області – з прикордонням Румунії.

Необхідність нормативного врегулювання транскордонних відносин Україна відмітила прийняттям у 2004 році Закону України «Про транскордонне співробітництво»², що визначає правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва. Метою транскордонного співробітництва є розвиток соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва на основі таких принципів: повага до державного суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів держав; урахування

¹ Автор параграфу: Аліна Гусь, к. ю. н., доц., доцент кафедри господарського права ДВНЗ «УжНУ»

² Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня. 2006 року № 1861-IV // *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45. ст.499

під час укладення угод про транскордонне співробітництво повноважень суб'єктів та прав учасників транскордонного співробітництва; узгоджене усунення політичних, економічних, правових, адміністративних та інших перешкод для взаємної співпраці.

Сьогодні не викликає сумніву, що транскордонне співробітництво є одним з важливих стратегічних напрямів розвитку прикордонних територіальних громад, який створює додаткові можливості для вирішення проблемних питань щодо умов життєдіяльності громади.

Проблеми прикордонних територіальних громад в налагодженні транскордонних контактів полягають у великій диференціації прикордонних суб'єктів – сусідів і відсутності законодавчо закріпленого розмежування повноважень органів публічної влади в сфері транскордонного співробітництва. Прикордонні регіони залежать від рівня відкритості державних кордонів. Оскільки кожен сусідній регіон іншої держави має унікальний набір особливих рис, в Україні немає і бути не може єдиної сформованої моделі побудови прикордонних відносин для всіх областей.

Перш ніж оцінювати стан транскордонного співробітництва на прикордонних територіях, слід зазначити, що на сьогоднішній день виділяють кілька напрямків, які перебувають у різних ступенях розвитку, в яких така співпраця може здійснюватися:

1. Міжмуніципальні прикордонні проекти на рівні адміністрацій суб'єктів на певній прикордонній території. Як приклад таких спільних програм і проектів можуть виступати інфраструктурні проекти, екологічні, природні та культурно-історичні проекти (утримання заповідних зон, відродження пам'яток історії), промислово-економічні (укладання угод про співпрацю областей в сфері економіки, будівництво заводів).

2. Локальні міжрегіональні проекти на рівні муніципалітетів. Найчастіше соціокультурні, гуманітарні, спортивні, молодіжно-волонтерські проекти міст-побратимів.

3. Приватна прикордонна взаємодія. Ця співпраця носить самостійний характер, реалізується і розвивається насамперед за рахунок особистої мотивації територіальної громади (підприємців, освітніх та наукових установ, громадських організацій).

4. Прикордонна взаємодія населення (трудова міграція, туризм, шопінг в межах прикордонної зони)¹.

Говорячи про розвиток транскордонного співробітництва регіональних влад як об'єднання зусиль і ресурсів для вирішення спільних завдань та реалізації спільних проектів територіальних громад, слід зазначити, що в даному випадку рівень муніципальної взаємодії оцінюється неоднозначно. З одного боку, експерти погоджуються, що для об'єднаних територіальних громад прикордонних регіонів замкнутість не характерна, прикордонні регіони намагаються налагоджувати зв'язок, але з іншого боку, спрацьовує центр-периферійний підхід, так як в основному прикордонні суб'єктами віддалені від Києва і є дотаційними.

Так, впродовж останніх років розвитку вітчизняного інституту місцевого самоврядування зберігалась негативна тенденція щодо збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів, зростання питомої ваги дотацій і субвенцій у сукупних доходах бюджетів територіальних громад і особливо сільських, селищних і районних бюджетів. За таких умов, більшість територіальних громад не здатні самостійно розв'язати місцеві проблеми та забезпечити сталий розвиток територій.

Можна позитивно оцінити взаємодію прикордонних об'єднаних територіальних громад в сфері міжнародного прикордонного співробітництва, особливо це відноситься до ре-

¹ Цветкова О. В. Роль местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества в развитии приграничных территорий российской федерации (на примере псковской области). *ПОЛИТЭКС*. 2017. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-mestnogo-samoupravleniya-i-mezhmunitsipalnogo-sotrudnichestva-v-razvitiiprigranichnyh-territoriy-rossiyskoy-federatsii-na>

² Що має знати депутат місцевої ради: Книга III. Бюджетний процес на місцевому рівні. К.: 2016. 222 с.

алізації програм прикордонного співробітництва. Традиційно сильною стороною зовнішніх зав'язків Закарпатської області є програми прикордонного та міжрегіонального співробітництва.

Концепція розвитку територіальної громади прикордонних регіонів повинна включати в себе, перш за все, соціально-економічний розвиток і концепцію зміцнення міждержавних відносин. Експерти наголошують на потребі у створенні єдиного інформаційного порталу, так як необхідність в ньому відчувається не тільки в прикордонних територіальних громадах України, а й на прикордонних територіях сусідніх держав.

Експерти однозначно висловилися з приводу того, що спостерігається певний скепсис щодо економічної кооперації територіальних громад. Економічна інтеграція прикордонних територій можлива тільки в результаті тривалої спільної роботи органів місцевого самоврядування щодо транскордонного співробітництва. Програми прикордонного співробітництва в Закарпатській області в основному працюють в соціально-культурній сфері.

Для розвитку прикордонних територіальних громад в економічній сфері необхідно залучення інвестицій, в тому числі іноземних (так як разом з ними приходять сучасних технології і доступ до європейського ринку). Суб'єкти господарювання, розташовані на території прикордонних держав-членів ЄС виявляють інтерес до заготівлі та переробки лісу, транспортній сфері, виробництва будматеріалів і меблів, туристичним проектам і готельного господарства. На даний момент велика частина спільних підприємств працює у сфері торгівлі і сервісу, а не товарного виробництва. Не можна обійти увагою і «тіньовий сектор» економіки: жителі прикордонних територій давно оцінили різницю цін в прикордонних областях та сусідніх країнах ЄС.

Особливо широкі можливості для розвитку транскордонного співробітництва мають територіальні громади прикордонних територій. Близькість до кордонів з Європейським

Союзом, хоча й не до центральних, а периферійних його регіонів, створює нові можливості для використання цією інтеграційною структурою принципів та механізмів транскордонного співробітництва. Зокрема таких як євро регіони, європейські угруповання територіального співробітництва, об'єднання євро регіонального співробітництва та інші, мова про які піде нижче. Тим не менш розвиток цих та інших інституційних форм співробітництва наразі гальмується в нашій країні, в тому числі, завдяки недостатнього теоретичного осмислення інтеграційних процесів та їх правового забезпечення, що в свою чергу, ускладнює створення сприятливого середовища для їх ефективного функціонування.

У зв'язку із цим просторові форми міжнародної економічної інтеграції розглядаються в якості важливих інструментів регіональної політики, які сприяють процесам регіоналізації. Транскордонні зв'язки об'єднаних територіальних громад на прикордонних територіях можуть слугувати важливим інструментами регіонального розвитку та полюсами зростання економіки країн, які приймають участь в такій кооперації.

Видається, що головна група факторів, що обумовлює як складності теоретичного обґрунтування транскордонного співробітництва так і практику його реалізації полягає в архаїчних стереотипах мислення, характерних для адміністративно-командної системи: перевага вертикальних зв'язків між суб'єктами (субординація) над горизонтальними (координація)¹.

З точки зору просторової організації основою економіки в СРСР були комплекси з вертикальними зв'язками. Вони становили ядра регіонів, зумовлюючи субординоване, певне «зверху» міжрегіональне співробітництво. ТКС було відсутнє в зв'язку з відсутністю директивного впливу на потенційні об'єкти управління.

¹ Каледин Н. В., Корнеев В. С. Трансграничное сотрудничество в Балтийском регионе — к новым пространственным формам международной экономической интеграции. *Вестник СПбГУ. Науки о Земле*. 2007. №3. <https://cyberleninka.ru/article/n/transgranichnoe-sotrudnichestvo-v-baltiyskom-regione-k-novym-prostranstvennyim-formam-mezhdunarodnoy-ekonomicheskoy-integratsii-1>

Зараз про вертикальні зв'язки, а так само і про комплекси може йти мова практично тільки тоді, коли вони створюються великими корпораціями. При цьому горизонтальні зв'язки налягоджуються вкрай повільно. Якщо йдеться про регіони, то питання в першу чергу стосується фінансування такої діяльності - за рахунок коштів місцевого бюджету - ОМС йдуть на такі витрати неохоче, вважаючи за краще витратити кошти на вирішення внутрішніх проблем.

У той же час для ЄС характерним є переважання просторових систем з горизонтальними зв'язками – тобто узгоджене співробітництво, за яким може відбутися інтеграція. В такому випадку, суб'єкти - учасники кооперації охоче використовують власні ресурси, необхідні для реалізації спільних програм, так як об'єктивно можуть оцінювати вигоди подібної взаємодії.

В Україні суб'єкти транскордонного співробітництва в межах своїх повноважень та відповідно до чинного законодавства: укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання; забезпечують виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво; беруть участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм); приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань; вносять пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон; вносять у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва.

Згідно ст. 1 Закону України «Про транскордонне співробітництво», територіальна громада є основним суб'єктом транскордонного співробітництва – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста (самостійних адміністративно-територіальних одиниць), або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [5¹].

¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Нормативні документи з урахуванням останніх змін в редакції станом на 28.04.2010 р.: Довідкове вид. Суми: Вид. ФОП Соколик Б.В. 68 с.

С.Г. Серьогіна¹ зазначає, що питання об'єднання з іншими територіальними громадами і вихід із таких об'єднань належить до виключної компетенції територіальної громади. Як специфічний територіальний колектив, громада є також активним суб'єктом взаємодії на всіх рівнях системи місцевого самоврядування - первинному (населених пунктів), районному, обласному.

Територіальна громада, як елемент і первинний суб'єкт місцевого самоврядування взаємодіє з іншими елементами (суб'єктами) цієї системи: сільськими, селищними, міськими і районними в місті радами (у випадку створення); посадовими особами місцевого самоврядування - сільськими, селищними, міськими головами; органами самоорганізації населення; іншими територіальними громадами.

Відповідно до статті 142 Розділу XI Конституції України², територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах як об'єкти комунальної власності, так і кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби. Крім того, певне фінансове забезпечення взаємодії територіальних громад передбачене деякими положеннями Бюджетного кодексу України. Відповідно до статті пункту 2 статті 66 цього Кодексу³, для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад до доходів районних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

1) 50 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України території сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення;

¹ Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: *підручник для студентів вищих навчальних закладів* / За ред. С. Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 256 с.

² Конституція України Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР тлумачення станом на 30.09.2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>

³ Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями;

3) реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, що справляється відповідними районними державними адміністраціями.

Спільні інтереси територіальних громад на регіональному рівні місцевого самоврядування, в тому числі, управління об'єктами спільної комунальної власності, представляють районні та обласні ради - представницькі, колегіальні, виборні, легітимні органи місцевого самоврядування загальної компетенції¹. Районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, їх функції здійснюють місцеві державні адміністрації. В.Ф.Погорілко та О.Ф.Фрицький до представницьких органів місцевого самоврядування регіонального рівня відносять також Верховну Раду Автономної Республіки Крим - представницький орган автономії².

Що стосується законодавчого закріплення механізму співробітництва об'єднаних територіальних громад в Україні, то звертає на себе увагу в першу чергу Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади їх співробітництва, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Відповідно до ст. 1 цього Закону співробітництво територіальних громад це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом по-

¹ Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: *Монографія* / Ю.О.Куц, С.В.Болдирев, А.Є.Тамм; За заг. ред. доц. Ю.О.Куца. Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». 2004. С. 44

² Муніципальне право України: *підручник* / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2006. С. 243-248

вноважень¹. Таке співробітництво може здійснюватися у наступних формах:

1. Делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2. Реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3. Спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4. Утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5. Утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Слід зазначити, що кожна із перерахованих форм є видом поняттям. В обсяг кожного із п'яти таких понять можуть входити конкретні види співробітництва, що охоплюються таким поняттям. Наприклад, делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів охоплює такий вид співробітництва як виконання одним суб'єктом співробітництва делегованого завдання декількох інших суб'єктів співробітництва щодо забезпечення дошкільної освіти дітей, що проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади.

Важливо звернути увагу і на договірний характер відносин між громадами, що визначає наявність певного предмету та цілей, досягнення яких завершує дію договору. Договірна форма передбачає концесуальний характер відносин між гро-

¹ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014. № 1508_VII URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508_18

мадами, а отже, предмет, щодо якого здійснюється співробітництво, не є детермінованим. Іншими словами договірна форма відносин передбачає наявність різних варіантів та варіацій розвитку подій та кінцевого стану об'єкта управління по відношенню до суб'єктів управління, що уособлюються в територіальних громадах.

За даними Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, розміщеного на сайті Мінрегіону, в Україні станом на 23.11.2018 року зареєстровано 277 таких договорів¹.

Слід зазначити, що питання співробітництва територіальних громад врегульовано також Бюджетним кодексом України. Частина 7 статті 75 кодексу передбачає, що «територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ з урахуванням статті 93 Кодексу (передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів)». Також органи місцевого самоврядування є органами, що мають право приймати регуляторні акти. Регуляторний акт – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Тому договір про співробітництво між територіальними громадами підлягає під дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»².

Що ж стосується безпосередньо транскордонного співробітництва, то відповідно до ст. 5 Закону України «Про транскордонне співробітництво» територіальні громади можуть реалізовувати його за наступними напрямками:

¹ <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/>

² Дзюпин М. Аналіз нормативно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування: *Аналітична записка*. Одеса: АССН, 2015. с. 3-4.

- у межах створеного єврорегіону;
- шляхом укладання угод про транскордонне співробітництво в окремих сферах;
- шляхом встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між ними;
- обираючи форми транскордонного співробітництва відповідно до законодавства України.

Далі розглянемо кожен з цих напрямів, особливу уваги зосередивши на інституційних формах взаємодії територіальних громад в рамках транскордонного співробітництва.

Однією з найбільш поширених і перспективних просторових форм регіональної взаємодії виступають єврорегіони. На кордонах України та сусідніх з нею держав функціонують наступні єврорегіони [14¹]: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), «Карпатський єврорегіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія), «Дніпро» (Україна, Росія, Білорусь), «Слобожанщина» (Україна, Росія), «Ярославна» (Україна, Росія), «Донбас» (Україна, Росія), «Чорне море» (Болгарія, Вірменія, Греція, Грузія, Молдова, Росія, Румунія, Туреччина та Україна), «Дністер» (Україна, Молдова).

Більшість єврорегіонів створені обласними органами влади, а громади, на території яких функціонує єврорегіон, фактично залишаються осторонь від їх активної діяльності. Лише у Карпатському єврорегіоні з 2007 р. працює Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна», членами якої є 63 організації, і яка налагодила роботу в єврорегіоні на аналогічному до країн-членів ЄС рівні. Порівняно з єврорегіонами за участю прикордонних регіонів України, єврорегіони ЄС переважно сформовані та функціонують на рівні територіальних громад.

¹ Association of European Border Regions, available at: http://www.aebr.eu/en/members/list_of_members.php&usg=ALkJrhiL3e1H4VMCt2dUVFCFTbn7CrY7lw (Accessed 27 October 2017)

На єврорегіон покладаються такі завдання: організація та координація дій, що сприяють співробітництву між членами єврорегіону в галузях економіки, науки, екології, культури та освіти; надання допомоги у розробці конкретних проектів транскордонного співробітництва, що становлять взаємний інтерес; сприяння розвитку добросусідських відносин між країнами-членами єврорегіону; визначення потенційних галузей багатостороннього співробітництва; виконання функцій сполучної ланки та сприяння співробітництву членів єврорегіону з міжнародними організаціями, установами та агентствами.

Основною ідеєю єврорегіонів є їхня функція як організаційної платформи для добровільної співпраці міст, громад та інституцій в прикордонному просторі держав. Ця ідея ще не повністю реалізується в Україні, тобто кількість членів, представлених у єврорегіонах за участю областей України значно відрізняється від інших єврорегіонів. Це свідчить про невисоку активність територіальних органів влади нижніх рівнів управління у транскордонній співпраці, і це має стати основним напрямом регіональної політики транскордонного співробітництва України.

Вже сам генезис єврорегіонів, які формувались на основі об'єднання крупних регіонів (з українського боку – областей, а не районів чи сільських громад), ніс у собі першопричину їхньої майбутньої неефективності: великі територіальні об'єднання не є достатньо простими в управлінні та не підвладні своєчасній реструктуризації в умовах стрімких змін глобального геополітичного середовища. Так, після розширення ЄС у 2004 році, єврорегіони за участю України, які і до цього були мало ефективними, цілковито перестали відігравати ту роль, яка відводилась їм в інтеграційних процесах на сході континенту. Адже одна справа – виконувати завдання, пов'язані з вирішенням проблем депресивних прикордонних регіонів на постсоціалістичному просторі в умовах переходу до ринкових умов господарювання, а зовсім інша – виконувати роль «транскордонного моста» між Євросоюзом та сусідніми із ним державами.

Як наслідок, у своєму нинішньому вигляді ті єврорегіони, до яких входять українські області, є цілком анахронічним утворенням, яке потребує кардинальної реорганізації.

Водночас слід відзначити, що формування єврорегіонів лише частково сприяє вирішенню тих проблем, які виникають у процесі функціонування сучасних транскордонних регіонів.

У зв'язку із цим, протягом останнього часу, поряд з євро-регіонами набули також поширення інші інституційно-організаційні форми транскордонної співпраці, сконцентровані в межах транскордонних регіонів. Насамперед це стосується транскордонних кластерів, європейських угруповань територіального співробітництва, транскордонного партнерства, транскордонних промислових парків тощо ¹.

Транскордонні кластери можна визначити як групи незалежних компаній та асоційованих інституцій, що географічно зосереджені у транскордонному регіоні, співпрацюють та конкурують, спеціалізуються в різних галузях, проте пов'язані спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну, об'єднуючись для реалізації спільних проектів чи виготовлення спільних продуктів, що в кінцевому підсумку дає можливість отримання синергетичних та мережевих ефектів, дифузії знань та навиків тощо ².

Теоретичні основи створення кластерів на європейському континенті були сформульовані в першій половині ХХ століття. На національному рівні вони вперше з'явилися під час Великої депресії у Великобританії³. З середини 80х кластери набули поширення і на транскордонному рівні, оскільки виступили

¹ Гоблик В.В. Інституційно-організаційні форми співпраці в межах транскордонних регіонів європейського союзу. Економіка та держава. 2015. №. С. 12

² Мікула Н.А. Стратегія формування та підтримки розвитку транскордонних кластерів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Кластери та конкурентоспроможність прикордонних регіонів: Збірник наукових праць*. Вип. 3 (71). НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: Відп. ред. Є.І. Бойко. Львів, 2008. С. 131

³ Внукова Н.М. Концептуальные основы формирования трансграничных финансовых кластеров URL: http://crossborder.ucoz.com/publ/transgranichnye_klastery/transgranichnye_klastery/konceptualnye_osnovy_formirovaniya_transgranichnykh_finansovykh_klastero/6-1-0-8

важливим елементом підвищення конкурентоспроможності транскордонних регіонів. Основною перевагою транскордонного кластеру є інтегрування в єдине ціле різних складових транскордонного регіону, на основі використання переваг міжнародного поділу праці та транскордонної спеціалізації.

Характерною особливістю транскордонних кластерів є те, що їх учасники розміщені у різних податкових, митних, законодавчих середовищах сусідніх країн, однак можуть мати спільні підприємства та організації, користуватися спільною інфраструктурою, і функціонують насамперед на транскордонних ринках. Водночас інтенсивність мережевих взаємодій у кластері обмежується наявністю кордону, який створює додаткові бар'єри для вільного руху товарів, робочої сили, капіталу. Бар'єрами для налагодження співпраці можуть бути різний менталітет, традиції, мова, культура, негативні сторінки історії. Для того, щоб кластери стали успішними, потрібен час. Численні приклади свідчать про те, що на формування кластеру потрібно близько десятиріччя, щоб розробити вагому та реальну конкурентну перевагу¹.

Лідуючі позиції у здійсненні сучасної кластерної регіональної політики ЄС займають Будапешт, Варшава і Прага. Європейські транскордонні кластери, так само, як і регіональні, формуються, виходячи з пріоритетів їхньої спеціалізації: продовольчі, будівельні, транспортно-логістичні, фінансові, готельно-туристичні, промислово-індустріальні, сервісно-обслуговуючі тощо. Нинішні кластерні утворення в державах ЄС досягнули достатньо високого рівня свого розвитку².

Створення кластерів, сформованих на основі регіональної спеціалізації, сприяло підвищенню конкурентоспроможності територіальних утворень у цілій Європі. За даними досліджень,

¹ Мікула Н. Стан та перспективи розвитку транскордонних кластерів в Україні URL: http://www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Geopolityka/2010_2/PDF/Mikula.pdf.

² Мікула Н.А. Стратегія формування та підтримки розвитку транскордонних кластерів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Кластери та конкурентоспроможність прикордонних регіонів: зб. наук. праць*. Вип. 3 (71). НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: Відп. ред. Є.І. Бойко. Львів, 2008. С.135

як правило, найбільш ефективними кластерами виявляються ті, що мають у своєму складі найбільшу кількість галузей або взаємозв'язків між різними установами¹. Сучасні транскордонні регіони країн ЄС повною мірою включилися в процеси кластеризації і отримують синергетичні ефекти на транскордонних ринках².

Інша форма транскордонного співробітництва в межах транскордонних регіонів – Європейські угруповання територіального співробітництва (далі – ЄУТС), виникли в межах ЄС після прийняття у 2006 році Європарламентом і Радою Європи Регламенту № 1082/2006, пов'язаного з основними процедурами створення ЄУТС. Відповідно до цього регламенту, ЄУТС є об'єднаннями, створеними з метою сприяння транскордонній, транснаціональній та/чи міжрегіональній співпраці між країнами ЄС для зміцнення їх економічного та соціального єднання. Членами такого угруповання можуть бути держави-члени ЄС, органи регіональної влади, органи місцевого самоврядування, громадські установи та організації, інші юридичні особи, а також об'єднання, що складаються з вище перелічених учасників. Основною відмінністю ЄУТС від інших інституцій транскордонної співпраці, зокрема єврорегіонів і транскордонних кластерів, є їх правосуб'єктність, набуття статусу юридичної особи, володіння власним майном, достатньо широке коло потенційних учасників, яке може охоплювати всі складові транскордонного регіону, а також чітка цільова орієнтація на виконання пріоритетних завдань цього об'єднання на всіх трьох рівнях регіональної політики ЄС – транскордонному, транснаціональному і міжрегіональному.

Поряд із ЄУТС активно використовується й така форма транскордонної співпраці як Об'єднання єврорегіонального співробітництва (далі – ОЄС) – форма органу транскордонно-

¹ Мікула Н.А. Стратегія формування та підтримки розвитку транскордонних кластерів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Кластери та конкурентоспроможність прикордонних регіонів: зб. наук. праць*. Вип. 3 (71). НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: Відп. ред. Є.І. Бойко. Львів, 2008. С.136

² Сільвестрі А. Досвід Великої Британії з розвитку hightechкластерів. *Інтернетжурнал «Інновації в Києві»*. 2005. №1 URL: <http://www.innovation.com.ua>

го співробітництва зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави, на території якої є її місцезнаходження.

Даний тип організації створюється на підставі угоди про заснування в організаційно-правовій формі підприємницького товариства, яке не має на меті одержання доходу (прибутку) для його наступного розподілу серед засновників (учасників), членів, працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску), членів органів управління та інших пов'язаних з ними осіб.

Об'єднання єврорегіонального співробітництва поряд із своєю основною діяльністю можуть здійснювати підприємницьку діяльність без мети одержання прибутку, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню.

Основною діяльністю об'єднання єврорегіонального співробітництва є розроблення та реалізація спільних ініціатив, заходів, проєктів, програм та стратегій транскордонного співробітництва.

Важливою відмінністю членства у ОЕС є можливість включати, крім територіальних общин або органів влади, держав-членів та інших органів публічного права, також неприбуткові організації, які регулюються на основі приватного права (наприклад, торгово-промислові палати), тоді як ЄУТС не можуть включати приватні підприємства. Завдання для ЄУТС переважно зосереджені на реалізації програм територіальної співпраці, які фінансуються ЄС (спільно з іншими джерелами) і, таким чином, на економічній і соціальній згуртованості. Завдання ОЕС є набагато ширшими, і не обмежуються лише цією групою питань¹.

З участю України може бути створене ОЕС зі штаб-квартирою як на території України, так і на території іншої країни,

¹ AliceEngl. Future Perspectives on Territorial Cooperation in Europe: The EC Regulation on a European Grouping of Territorial Cooperation and the Planned Council of Europe Third Protocol to the Madrid Outline Convention concerning Euroregional Co-operation Groupings. URL: www.eurac.edu/edap

з відповідно різною юрисдикцією. Для уникнення подвійного оподаткування членів ОЕС, коли штаб-квартира ОЕС знаходиться за кордоном.

Ще однією перспективною формою розвитку транскордонної співпраці, спрямованою на підвищення ефективності використання ресурсно-економічного потенціалу транскордонного регіону в межах ЄС, є транскордонні партнерства. Вони виступають організаційною формою транскордонного співробітництва, яке здійснюється на основі добровільної співпраці двох чи більшої кількості територіальних громад, їх представницьких органів, місцевих органів виконавчої влади, громадських організацій, юридичних і фізичних осіб, що розташовані по різні боки кордону та діють на основі формалізованої угоди з метою виконання спільних проектів і програм, спрямованих на вирішення соціальних, благодійних, освітніх, наукових та управлінських завдань.

Європейський досвід засвідчує значний позитивний вплив транскордонного партнерства на розвиток транскордонних регіонів, насамперед, в частині створення передумов для ефективного вирішення наявних проблем, підвищення конкурентоспроможності економіки в межах усього транскордонного регіону, активізації інноваційних процесів і запровадження реальних механізмів узгодження інтересів влади, бізнесу, науки та освіти при розробці стратегічних програм розвитку транскордонних регіонів¹.

Проведене дослідження показало, що найпростішою формою ТКС є прямі, безпосередні контакти суб'єктів та учасників, які при більш довгострокових планах і певних спільних завданнях чи проектах можуть укладати угоди; а при необхідності реалізації спільних стратегій соціально-економічного та екологічного розвитку транскордонного регіону – створювати координуючі структури – орган транскордонного співробітництва. Крім того, реалізація проектів щодо створення таких ор-

¹ Рекомендації щодо впровадження нових форм транскордонного співробітництва / За ред. Н. Мікули. Львів: ІРД НАН України, 2010. С. 55-60.

ганізаційних структур дозволить значно збільшити приплив інвестицій в економіку прикордонних областей, створити потужний транспортний коридор з відповідною інфраструктурою, знизити рівень безробіття в прикордонних районах і підвищити рівень доходів населення.

Що стосується посилення інституційної спроможності територіальні громади, то слід зауважити, що територіальні громади в Україні не набули правосуб'єктності, тому не можуть стати повноцінними суб'єктами ринкових, соціальних, економічних, адміністративних і політичних відносин, що посилює ризик їх інституційної неспроможності.

В Україні територіальні громади не зареєстровані як суб'єкти правовідносин, не володіють відповідними документами, які засвідчують їх правосуб'єктність (зокрема, свідоцтвами про реєстрацію, ідентифікаційними кодами територіальних громад)¹. У цих умовах територіальна громада не є стороною угод про транскордонне співробітництво, натомість статус юридичної особи, а також усі права і повноваження збереглися за відповідними місцевими радами, які і є фактичними власниками комунального майна, володіють усіма владними повноваженнями, що суперечить європейській моделі місцевого самоврядування.

Іноземний досвід показує, що місцеві ради чи виконавчі комітети не є юридичними особами, а лише органами самоврядування, які не набувають статусу юридичної особи². Водночас територіальні громади мають статус юридичних осіб і володіють усією повнотою повноважень і прав базових суб'єктів місцевого самоврядування, що дає можливість належно закріпити право власності.

Разом з тим, територіальні громади на прикордонних територіях виступають активними учасниками транскордонно-

¹ Мокій А.І. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter_gromadu-0ba09.pdf

² Мікула Н. Євро регіони: досвід та перспективи. Львів: ІРД НАН України, 2003. 222 с.

го співробітництва, в тому числі шляхом реалізації спільних транскордонних проектів на базі належного їм публічного майна – майна спільної власності територіальної громади. Саме наявність відповідної майнової бази дає змогу місцевим радам приймати участь в спільних інфраструктурних проектах, які направлені на вирішення важливих соціально-економічних питань місцевого значення. Добровільне же об'єднання територіальних громад відкриває нові можливості для такої кооперації, адже кожен із учасників об'єднаної територіальної громади має певний ресурсний потенціал, який може бути використаний для досягнення спільних цілей.

Процеси зближення територіальних громад у транскордонному просторі вимагають пошуку нових підходів до використання економічного, людського та природно-ресурсного потенціалу, що забезпечить досягнення якісно нового рівня ефективності і конкурентоспроможності економіки прикордонних територіальних громад і підвищення рівня життя їх мешканців. Метою транскордонного співробітництва є формування добросусідських відносин і поглиблення взаємодії між суб'єктами та учасниками транскордонного співробітництва, що сприяє спільному вирішенню завдань місцевого та регіонального розвитку.

Поглиблення транскордонного співробітництва може здійснюватися шляхом:

1. Розробки та реалізації спільних ініціатив, заходів, проектів, програм і стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів для спільного здійснення відповідних заходів.

2. Формування транскордонних об'єднань. Транскордонне об'єднання – добровільне об'єднання суб'єктів та / або учасників транскордонного співробітництва України та сусідніх держав, передбачене угодою про транскордонне співробітництво¹.

¹ Тимечко І.Р. Організаційно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад України в транскордонному просторі. *Регіональна економіка*. 2016. №4. С. 127-128

Подальший розвиток співробітництва територіальних потребує його належного інституційного забезпечення на усіх рівнях – центральному, регіональному та місцевому. Такими формами, можуть бути:

- європейське об'єднання територіального співробітництва – об'єднання суб'єктів транскордонного співробітництва України та відповідних суб'єктів сусідніх країн-членів ЄС зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства країни-члена ЄС, на території якого він розташований;
- об'єднання євро регіонального співробітництва (ОЕС) – форма органу транскордонного співробітництва зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави, на території якої вона розташована. Метою об'єднання євро регіонального співробітництва є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав;
- транскордонне партнерство: учасники транскордонного співробітництва діють відповідно до умов договору задля виконання спільних проектів, програм і вирішення спільних завдань;
- транскордонний кластер, до складу якого входять інституції, які: географічно зосереджені на визначеній транскордонній території; співпрацюють і конкурують; спеціалізуються у різних галузях, пов'язані спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну, що в кінцевому підсумку дає можливість отримати синергетичні і мережеві ефекти, дифузії знань і навиків ¹.

¹ Тимечко І. Р. Форми взаємодії суб'єктів економічних відносин у транскордонному просторі. *Регіональна економіка*. 2014. №3(73). С. 254-255

ДОДАТОК

ЗРАЗОК РІШЕННЯ РАЙОННОЇ РАДИ ПРО ПЕРЕДАЧУ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ ІЗ СПІЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СІЛ, СЕЛИЩ, МІСТА РАЙОНУ У ВЛАСНІСТЬ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ РІШЕННЯ

від ЧЧ.ММ.РРРР № м. N

*Про передачу бюджетних установ із спільної
власності територіальних громад сіл, селищ, міста
N-ського району у власність V-ської об'єднаної
територіальної громади*

На виконання Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», керуючись ст.ст. 43, 60 Закону України «Промісцеве самоврядування в Україні», районна рада

ВИРІШИЛА:

1. Передати із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міста N-ського району у власність V-ської об'єднаної територіальної громади бюджетні установи та їх майно згідно з додатком 1, відповідно до розмежування видатків між бюджетами.

2. Передати із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міста N-ського району у власність V-ської об'єднаної територіальної громади майно закладів, які перебувають у стадії ліквідації (якщо такі наявні).

3. Створити комісію по прийманню-передачі бюджетних установ та їх майна згідно з додатком 2.

4. Комісії по прийманню-передачі бюджетних установ та їх майна подати на затвердження голові районної ради акти приймання-передачі.

5. Вивести із складу засновників бюджетних установ, які передаються із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міста N-ського району у власність V-ської об'єднаної територіальної громади шляхом виключення N-ської районної ради (код ЄДПРОУ) та включення V-ської міської (селищної, сільської) ради (код ЄДПРОУ).

6. Контроль за виконанням даного рішення покласти на постійну комісію з питань соціально-економічного розвитку, бюджету, фінансів та управління комунальною власністю.

Голова ради П.І.Б.

*Додаток 1 до рішення
сесії районної ради.*

Перелік бюджетних установ та їх майна, які передаються із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міста N-ського району у власність V-ської об'єднаної територіальної громади.

*Додаток 2 до рішення
сесії районної ради.*

Склад комісії по прийманню передачі бюджетних установ та їх майна, які передаються із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міста N-ського району у власність V-ської об'єднаної територіальної громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Association of European Border Regions, available at: http://www.aebr.eu/en/members/list_of_members.php&usg=ALkJrhiL3e1H4VMCt2dUVFCFTbn7CrY7Iw (Accessed 27 October 2017)
2. BVerfGE, 7, 198
3. Clarck A. Property Law: Commentary and Materials. Cambridge University Press, 2005. 729 p.
4. Engl Alice. Future Perspectives on Territorial Cooperation in Europe: The EC Regulation on a European Grouping of Territorial Cooperation and the Planned Council of Europe Third Protocol to the Madrid Outline Convention concerning Euroregional Co-operation Groupings. URL: www.eurac.edu/edap
5. Epstein A Richard. Takings. Private Property and the Power of Eminent Domain. Harvard University Press. 1985. 376 p.
6. Honore A. M. The Ownership. In: *Gest A.G. (ed.) Oxford essays in jurisprudence*. Oxford University Press, 292 p.
7. Jakab A., Sonnevend P. Kontinuität mit Mängeln: das neue Ungarische Grundgesetz. *Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2012 (72). P. 79-102
8. Narula S., Singla M.. Empirical Study on Non Performing Assets of Bank. *International Journal of Advance Research in Computer Science and Management Studies*. 2014. 2, No. 1. URL: [https://www.scirp.org/\(S\(i43dyn45teexjx455qlt3d2q\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1859863](https://www.scirp.org/(S(i43dyn45teexjx455qlt3d2q))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1859863)
9. Petersen N. Determining the Domestic Effect of International Law through the Prism of Legitimacy. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht*. Vol. 72. №2. 2012. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1532110
10. Richers D. Postmoderne Theorie in der Rechtsvergleichung? *Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2007 (67). S. 509-540.
11. Августин Р.Р., Саприка О.Б., Галазюк Н.М. Природні монополії: економічна сутність та об'єктивна потреба їх виникнення. *Нау-*

ковий вісник Національного лісотехнічного університету України. 2010. Вип. 20.4. С. 167-170.

12. Алексі Р. Інституціоналізація прав людини в демократичній конституційній державі. В: Ш. Гюспат та Г. Ломанн (ред.). Філософія прав людини. Київ: Ніка-Центр. 2008. 320 с.
13. Андреева Г. Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в РФ и концепция публичной собственности. *Конституционное и муниципальное право*. 2004. № 6. С. 2–7.
14. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
15. Бахрах Д. Н. Административное право России. М: Издательство НОРМА, 2000. 640 с.
16. Боклаг В. А., Павленко А. О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. Актуальні проблеми державного управління 2017. № 1(51). С. 1-6. <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/3/01.pdf>
17. Борденюк В. В. Територіальні громади сіл, селищ та міст як суб'єкти цивільного права. *дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03*. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2016. 253 с.
18. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Международный научный журнал*. 2016. № 5. С. 14-18.
19. Буздуган Я. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю. *Віче*. 2012. № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/3165/>
20. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
21. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №12. С.196-201
22. Ведель Ж. Административное право Франции; пер.: Энтин Л.М. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
23. Винницький А.В. Публичное имущество в России и за рубежом: проблемы идентификации и классификации. *Право и политика*. № 6 (162). 2013. С. 741-752.

24. Відбулося громадське обговорення з питань створення Виноградівської ОТГ. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6976>
25. Вітвіцький С.С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 88-92.
26. Внукова Н.М. Концептуальные основы формирования трансграничных финансовых кластеров URL: http://crossborder.ucoz.com/publ/transgranichnye_klastery/transgranichnye_klastery/konceptualnye_osnovy_formirovaniya_transgranichnykh_finsanovykh_klastero/6-1-0-8
27. Волинець Т.В. Підстави набуття права комунальної власності територіальними громадами. *Європейські перспективи*. 2016. Вип. 2. С. 99-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2016_2_18
28. Гелецька І.О. Правова природа володіння за цивільним правом України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки. 2016. Випуск 1. Т.1. С. 102-104
29. Глинська О. В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 120-125.
30. Гоблик В.В. Інституційно-організаційні форми співпраці в межах транскордонних регіонів європейського союзу. Економіка та держава. 2015. №. С. 11 – 14.
31. Господарський кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003. № 436-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
32. Громадські слухання з метою врахування громадських інтересів під час затвердження проекту містобудівної документації «План зонування міста Приморськ». URL: <http://www.mrprim.zp.ua/?p=2897> (дата звернення: 31.10.2018)
33. Гусь А.В. Види публічного майна в національній правовій доктрині. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. № 52. Том 1. С. 150-153.
34. Гусь А.В. ДВНЗ як учасник відносин публічної власності. *Перспективи розвитку європейського університету в контексті широкої інноваційної стратегії*: тези доп. XXVII Міжнародна науково-практична конференція. Будапешт, 2013. С. 392-395.
35. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: *підручник для студентів вищих навчальних закладів* / За ред. С. Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 256 с.

36. Дж. Итуэлл, М. Милгейт, П. Ньюмен (ред.). Экономическая теория. Москва: ИНФРА-М. 2004. 931 с.
37. Дзера О. В., Кузнєцова Н. С. (ред.). Право власності в Україні. Київ: Юрінком Інтер. 2000. 816 с.
38. Дзюпин М. Аналіз нормативно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування: *Аналітична записка*. Одеса: АСОН, 2015.
39. Динаміка об'єднання територіальних громад України (2015-2018). URL: <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/>
40. Ернандо де Сото. Загадка капіталу. Чому капіталізм перемагає на Заході і ніде більше? Київ: Наш формат. 2017. 332 с.
41. Європейська хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року: ратифікована Законом України від 15.07.1997 року за № 452/97ВР. *Офіційний вісник України*. 2013. № 39. С. 181–185.
42. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M8pJXo18r2AJ:dunrda.gov.ua/wpcontent/uploads/2015>
43. Загальне адміністративне право: підручник; за заг.ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017, 568 с.
44. Задирака Н. Місце та призначення інституту публічного майна в системі загального адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 9, 2017. С.125-128.
45. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Нормативні документи з урахуванням останніх змін в редакції станом на 28.04.2010 р.: Довідкове вид. Суми: Вид. ФОП Соколик Б.В. 68 с.
46. Законодавство України. Термін «Державні потреби». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/term/6559> (дата звернення 01.11.2018 р.)
47. Записний Д.Ю. Надання адміністративних послуг в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : *дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцевого самоврядування*. Запоріжжя : КПУ, 2016. 213 с.
48. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтн. 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. ст.27

49. Итуэлл Дж., Милгейт М., Ньюмен П. (ред.). Экономическая теория. М.: ИНФРА-М, 2004. 931 с.
50. Каледин Н. В., Корнеевец В. С. Трансграничное сотрудничество в Балтийском регионе — к новым пространственным формам международной экономической интеграции. *Вестник СПбГУ. Науки о Земле*. 2007. №3. <https://cyberleninka.ru/article/n/transgranichnoe-sotrudnichestvo-v-baltiyskom-regione-k-novym-prostranstvennym-formam-mezhdunarodnoy-ekonomicheskoy-integratsii-1>
51. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 30.10.2018).
52. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. № 2747-IV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
53. Конституція України Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР тлумачення станом на 30.09.2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
54. Кордюкова М.А. Регулювання монополій на ринку природного газу України. *Автореф. дис. канд. екон. наук. Донецьк: Інститут економіки промисловості НАН України*. 2012.
55. Костовська К.М. Організація та здійснення громадського контролю у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород: Ліра., 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 98 – 101.
56. Кравчук В. Полісуб'єктність громадського контролю у механізмі державного управління. *Національний юридический журнал: теорія і практика*. С.11-15. <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/5/2.pdf>.
57. Крестьянінов О.О. Адміністративно-правові режими: їх призначення, зміст та види. *Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. Авер'янова В.Б.*, Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 667с.
58. Кузнецова Н. Поняття й класифікація юридичних осіб в цивільному праві України: теорія і практика. *Сучасні проблеми приватного права*: зб. наук. праць / відп. ред. Н.С. Кузнецова, Р.О. Стефанчук. Київ: ВГО «Асоціація цивілістів України». Кам'янець-Подільський, ТОВ «Друкарня Рута», 2012. С. 159-176.

59. Кузнiченко С.О., Спаський А. С. Категорiя «адмiнiстративноправовий режим» у юридичнiй науцi та законодавствi України. *Актуальнi проблеми держави i права*. 2007. Вип. 35. С. 70–75.
60. Кузьменков Е. С. Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях. Сервис в России и за рубежом. 2010. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-publichno-pravovuyh-obrazovaniy-v-grazhdanskih-pravootnosheniyah>
61. Куций О.В. Щодо питань правового режиму цивiльного обороту речей та їх класифiкацiя. *Право i безпека*. 2012. № 3. С. 35-38
62. Лист Мiнiстерства юстицiї України, яке в листi вiд 22 березня 2018 № 10901/1996-32-8.4.4 (додаток щодо державної реєстрацiї нерухомостi за об'єднаними територiальними громадами. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2018/04/03/20180403091810-17.pdf>
63. Лубкей Н. П. Проблеми здiйснення громадського контролю за використанням коштів мiсцевих бюджетiв. *Науковi записки. Серiя "Економiка"*. 2010. Випуск 15. С. 32-36. <https://eprints.oa.edu.ua/6935/1/6.pdf>
64. Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С. 49
65. Мельник Р. С., Петров Є. В. До питання про правовий статус нацiональних комiсiй регулювання природних монополiй. *Адмiнiстративне право i процес*. 2012 (2). С. 8-14.
66. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адмiнiстративне право: навчальний посiбник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваiте, 2014. 376 с.
67. Мiкула Н. Єврорегiони: досвiд та перспективи. Львiв: IPД НАН України, 2003. 222 с.
68. Мiкула Н. Стан та перспективи розвитку транскордонних кластерiв в Україні URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Geopolityka/2010_2/PDF/Mikula.pdf.
69. Мiкула Н.А. Стратегiя формування та пiдтримки розвитку транскордонних кластерiв. *Соцiально-економiчнi проблеми сучасного перiоду України. Кластери та конкурентоспроможнiсть прикордонних регiонiв: Збiрник наукових праць*. Вип. 3 (71). НАН України. Ін-т регiональних дослiджень. Вiдп. ред. Є.І. Бойко. Львiв, 2008. 546 с.

70. Мокій А.І. Напрями забезпечення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ter_gromadu-0ba09.pdf
71. Музика Л.А. Проблеми права комунальної власності в Україні. Київ: Атіка. 2006.
72. Муніципальне право України: *підручник* / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
73. Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: монографія. К: НКЦ, 2008. 245 с.
74. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / за ред. В. М. Коссака. К. 2004 р. 975 с.
75. Об'єднання громад. Області: основні дані. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas>
76. Оголошення Млинівської селищної ради об'єднаної територіальної громади про громадські слухання містобудівної документації «Детальний план території для реконструкції будівлі консервного цеху під підприємство харчової промисловості (виробництво виробів з борошна) по вул. Народна, 50 в смт Млинів Рівненської області». URL: <http://smt.mln.rv.ua/archives/2496>. (дата звернення: 31.10.2018).
77. Окрема ухвала судді КСУ Станіслава Шевчука на ухвалу № 10-уп/2018 від 06.12.2018 р.
78. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: *Монографія* / Ю.О.Куц, С.В.Болдирєв, А.Є.Тамм; За заг. ред. доц. Ю.О.Куца. Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». 2004. 180 с.
79. Паламарчук І. В. Публічне майно як засіб здійснення повноважень поліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ-Запоріжжя, 2017. 252 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Palamarchuk_dis.pdf (дата звернення: 27.09.2018).
80. Пасхавер О. Управління державною власністю в Україні: аналіз і рекомендації з удосконалення. Київ: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. 2008. 24 с.
81. Передача майна об'єднаній територіальній громаді. Допомога громадам. URL: <https://patriot.te.ua/2017/04/04/> (дата звернення 22.10.2018)

82. Пищида В. М. Публічне майно як об'єкт публічно-правового спору в адміністративних судах. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. №17(1). 2015. С. 141-144.
83. Пляцко У.М. Правова природа володіння. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Випуск 35. Частина 1. Т. 2. С. 11-14.
84. Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності: Постанова КМУ від 21.09.98 р. № 1482. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1482-98-%D0%BF>
85. Полтавський О.В. Про фідуціарний характер договірних представницьких відносин. *Форум права*. 2012. №1. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12povdprv.pdf>
86. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 червня 2018 року. *Справа № 815/6945/16* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75133501>
87. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2018 року. *Справа № 805/4506/16-а* URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
88. Постанова Великої Палати ВС від 14 березня 2018 року. *Справа № 396/2550/17* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72850788>
89. Постанова Вищого адміністративного суду України від 20 липня 2017 р. *Справа К/800/37965/13* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67986375>
90. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду у *справі № 2а-7/1102* від 02 жовтня 2012 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34502766>
91. Право собственности: актуальные проблемы / Отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. Москва, 2008. 731 с.
92. Правове регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності: галузеві аспекти: монографія / кол. авторів: О. П. Орлюк, О. Д. Святоцький, Т. С. Демченко та ін. К. : ПП «Авокадо», 2006. 412 с.
93. Про Антимонопольний комітет України: *Закон України № 3659-12* від 26.11.1993 року URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>
94. Про благоустрій населених пунктів Верховна Рада України; *Закон від 06.09.2005 № 2807-IV* зі змінами станом на 10.06.2017р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>. (дата звернення 04.11.2018)

95. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: *Закон України* № 3477-15 від 23.06.2002 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
96. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: *Закон України* від 08.02.95 р. № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*.1995. № 12. ст.81
97. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: *Закон України* від 17.11.2009. № 1559-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>
98. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: *Закон України* від 06.09.2012. № 5245 зі змінами станом на 16.06.2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>
99. Про добровільне об'єднання територіальних громад: *Закон України* від 05.02.2015. № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
100. Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації: наказ Міністерства юстиції України від 26.05.2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 39. Ст. 350.
101. Про концесії: *Закон України* від 16.07.1999 № 997-XIV. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14>
102. Про місцеве самоврядування Верховна Рада України: *Закон України* від 21.05.1997. №280/97-ВР зі змінам станом на 04.11.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
103. Про нафту і газ: *Закон України* від 12.07.2001 р. № 2665-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 50. ст.262.
104. Про оренду державного та комунального майна. *Закон України* від 10.04.1992. № 2269-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>
105. Про оренду землі: *Закон України* від 06.10.1998. № 161-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14>
106. Про охорону культурної спадщини: *Закон України* від 08.06.2000. № 1805-III зі змінами станом на 14.03.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>. (дата звернення 04.11.2018)

107. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998. № 147/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147>
108. Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації: Закон України від 07.07.1999 року № 847-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 37. ст.332.
109. Про право власності на окремі види майна: Постановою Верховної Ради України від 17.06.92. № 2471-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2471-12>
110. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.18 р. № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 12. ст.68.
111. Про природні монополії: Закон України № 1682-III від 20.04.2000 року URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>
112. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: Постанова Верховної Ради України від 5 лист. 1991 № 311. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF>
113. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014. № 1508_VII URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508_18/
114. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII. *Голос України*. 2014. № 138. С. 10–11
115. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня. 2006 року № 1861-IV // *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45. ст.499
116. Про Фонд державного майна України: Закон України № 4107-17 від 09.12.2011 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>
117. Про Червону книгу України: Закон України від 7.02. 2002 р. № 3055-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 30. ст.201
118. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад. №4165 від 29.02.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=58303
119. Протокол громадського обговорення пропозицій до створення ОТГ. URL: <http://nem-rada.gov.ua/protokol-hromadskoho-obhovorennia-propozytzii-do-stvorennia-oth/>

120. Публічна власність: проблеми теорії і практики: монографія / під заг. ред. В. А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Чернігів: Десна Поліграф, 2014. 308 с.
121. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: *монографія*. за заг. ред. М.В. Савчина. Ужгород: вид-во УжНУ «Говерла», 2015. 320 с.
122. Пухта Г.Ф. Курс Римського Гражданського Права. Том I. Перевод с последнего немецкого издания проф. Рудорффа; Издание Ф.Н. Плевако. Москва: Типография «Соврем. Изв.», 1874, 550 с.
123. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>
124. Рекомендації щодо впровадження нових форм транскордонного співробітництва / За ред. Н. Мікули. Львів: ІРД НАН України, 2010. С. 55-60.
125. Ричард А. Познер. Экономический анализ права. В 2-х томах. Санкт-Петербург: Экономическая школа. 2004. 522 с.
126. Рішення Вінницької міської ради від 23 червня 2017 р. «Про затвердження «Положення про громадську експертизу в місті Вінниці». URL: <http://www.vmr.gov.ua/TransparentCity/ContentLibrary/962bed5e-90d9-4ed7-9661-fbd07d109688/1/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%83%20%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D1%83.pdf> (дата звернення: 31.10.2018).
127. Рішення КСУ № 18-рп/2004 від 01.12.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>
128. Рішення КСУ № 22-рп/2009 від 29.09.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-09>
129. Рішення КСУ № 3-рп/2002 від 12.02.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-02>
130. Рішення КСУ № 5-рп/2007 від 20.06.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-07>

131. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 12 вересня 2018 р. Справа № 816/2232/18 // <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76611497>
132. Рішення Фастівської міської ради Київської області № 5-XIX –VII від 01.11.2016 року «Про затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад». URL: <http://fastiv-rada.gov.ua/node/8953>
133. Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. ... к. політ. н. : спец. 23.00.02 / Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського. Одеса, 2011. 17 с.
134. Розпорядження селищного голови «Про затвердження складу громадської ради при Делятинській селищній раді об'єднаної територіальної громади» від 22 жовтня 2018 р. URL: <https://delyatynska-gromada.gov.ua/news/1540303609/> (дата звернення: 31.10.2018).
135. Ромовська З. В. Українське цивільне право. Право власності: *підруч.* К.: Правова єдність, 2011. 246 с.
136. Сільвестрі А. Досвід Великої Британії з розвитку hightechклас-терів. *Інтернетжурнал «Інновації в Києві»*. 2005. №1 URL: <http://www.innovation.com.ua>
137. Сквірський І.О. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород: Ліра., 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 132 – 135.
138. Скрипник В. Сервітут як спосіб здійснення речових прав. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 1. С. 44-49.
139. Соболев Є. Форми взаємодії громадських організацій інвалідів із суб'єктами публічної адміністрації. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 168-171.
140. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди. *дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»*. Харків, 2011, с. 20
141. Соловьев В. Н. Специфика осуществления права публичной собственности при реализации социальной функции гражданского права. *Юридический мир*. 2012. № 1. URL: <http://center-bereg.ru/b4285.html>.

142. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): *Навчально-практичний посібник*/ За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2016. 154 с. URL: <http://www.imsukraine.org/sites/default/files/IMC.pdf>
143. Статут Остерської міської об'єднаної територіальної громади, затвердженим рішенням Остерської міської ради від 30.12.2016 р. URL: <http://ost.gov.ua/statut> (дата звернення: 31.10.2018).
144. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017. Аналітична доповідь від громадськості. URL: <http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>
145. Талєб Н.Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. Москва: КоЛибри. 2009. 736 с.
146. Тимечко І. Р. Форми взаємодії суб'єктів економічних відносин у транскордонному просторі. *Регіональна економіка*. 2014. №3(73). С. 250-260.
147. Тимечко І.Р. Організаційно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад України в транскордонному просторі. *Регіональна економіка*. 2016. №4. С. 125-129.
148. Трипольська М. Об'єкти спільної власності територіальних громад: передаємо у комунальну власність ОТГ. Місцеве самоврядування. 2017. №12. С.4-22. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-2585.html>
149. Уряд передав об'єднаним громадам у власність землі за межами населених пунктів URL: <http://vysh.gov.ua/uryad-peredav-ob-yednanyum-gromadam-u-vlasnist-zemli-za-mezhamy-naselenyhpunktiv/>
150. Устименко В., Джабраїлов Р. Загальні та спеціальні ознаки публічної власності. *Вісник Національної академії правових наук*. 4 (71). 2012. С. 186-193.
151. Филюк Г. М.. Методологічні передумови сучасного дослідження монополії. *Теоретичні і прикладні питання економіки*. 2009. 20. С. 67-74.
152. Фролов Ю.М. Економічні права та свободи людини і громадянина в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2005. 20 с.

153. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. Москва: Издательство АСТ. 2004. 730 с.
154. Харитонов Е. О. Гражданское право Украины: учеб. Х.: ООО "Одиссей", 2004. С. 315–316.
155. Харитонova О.І. До питання про характеристику права державної власності. *Актуальні проблеми держави і права*. № 33. 2007. С. 253-259.
156. Хотинська-Нор О. Форми та способи громадського контролю в судовій системі України. *Visegrad journal on human rights*. 2016. 2/1. С. 135-140.
157. Цветкова О. В. Роль местного самоуправления и межмуниципального сотрудничества в развитии приграничных территорий российской федерации (на примере псковской области). *ПОЛИТЭКС*. 2017. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-mestnogo-samoupravleniya-i-mezhmunitsipalnogo-sotrudnichestva-v-razvitii-prigranichnyh-territoriy-rossiyskoj-federatsii-na>
158. Цивільний кодекс України від 16.01.2003. № 435-IV <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
159. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. *Журнал российского права*. 2005. № 5. С. 22-24.
160. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. Ред.. О. Сироїд. 2-е вид., перероблене та доповнене. К.: «К.І.С.», 2009. 524 с.
161. Що має знати депутат місцевої ради: Книга III. Бюджетний процес на місцевому рівні. К.: 2016. 222 с.

Наукове видання

Гусь А.І., Карабін Т.О., Ленгер Я.І., Менджул М.В.,
Савчин М.В., Сюсько М.М., Черевко П.П.

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Монографія

За загальною редакцією:

д-ра юрид. наук, проф. Я.В. Лазура

Коректура: авторська

Верстка: Р.С. Кокіна

Підписано до друку 19.11.2018. Гарнітура Cambria.
Формат 60x84/16. Друк офсет. Папір офсет. Зам. № 2802.
Ум.друк.арк. 12,3. Тираж 300 прим.

Оригінал-макет виготовлено та віддруковано:
ТОВ «РІК-У», 88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 36
Свідоцтво Серія ДК №5040 від 21 січня 2016 року

П 68 Гусь А.І., Карабін Т.О., Ленгер Я.І., Менджул М.В., Савчин М.В., Сюсько М.М., Черевко П.П. Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад / за заг. ред. Я.В. Лазура. Ужгород: РІК-У, 2018. 212 с.

ISBN 978-617-7692-28-6

Монографія присвячена розробці цілісної концепції правового режиму публічного майна об'єднаної територіальної громади, що включає дослідження правових засад публічної власності та публічного майна, обґрунтування поняття «публічне майно об'єднаної територіальної громади», його сутностей та призначення, встановлення сутнісних характеристик публічного майна об'єднаної територіальної громади, які дозволили б відмежувати це майно від інших видів приватного та публічного майна, вироблення пропозицій щодо покращення правового регулювання формування публічного майна об'єднаними територіальними громадами на сучасному етапі задля забезпечення їх сталого розвитку, встановлення взаємозв'язку та співвідношення функцій та повноважень територіальної громади щодо управління та розпорядження публічним майном з відповідними функціями та повноваженнями органів.

УДК 347.218.2:352(0.064)