

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ,
МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

БОНДАРЕНКО Ігор Олегович

УДК 342.25(477):347.218.1

**КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ
ЯК МАТЕРІАЛЬНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2013

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
МІШИНА Наталя Вікторівна,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
професор кафедри конституційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
МАРЦЕЛЯК Олег Володимирович,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
начальник навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції

кандидат юридичних наук, доцент
БОРИСЛАВСЬКА Олена Марківна,
Львівський національний університет імені Івана Франка,
доцент кафедри конституційного права

Захист відбудеться 15 лютого 2013 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий « ____ » січня 2013 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Місцеве самоврядування в Україні має глибокі історичні корені, однак його розбудова за демократичними стандартами почалася тільки після проголошення незалежності та обрання курсу на розвиток соціальної та правової держави. Практика свідчить, що ефективне місцеве самоврядування можливо лише за умови наявності належної матеріальної бази. Конституція України визначила матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності.

Норми Основного Закону поки що не отримали послідовної конкретизації у галузевому законодавстві: досить суперечливо визначаються поняття, правова природа та склад комунальної власності, у тому числі, спільної власності територіальних громад, практично відсутніми стосовно них є регулювання здійснення територіальними громадами прав власника відповідних об'єктів, обсягу та порядку реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

Проблеми, пов'язані з правовим регулюванням та функціонуванням інституту права комунальної власності, досліджуються економічною наукою, наукою державного управління, юридичною наукою (здебільшого фахівцями з конституційного, адміністративного, цивільного, господарського права).

Незважаючи на наявність певних наукових розробок у цій сфері, у науці конституційного та муніципального права невирішеними залишаються питання визначення природи комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування, правового статусу територіальних громад та органів місцевого самоврядування у відносинах комунальної власності, взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у сфері управління комунальною власністю, відсутня характеристика об'єктів комунальної власності.

Недостатня розробленість зазначених питань на доктринальному рівні та як наслідок – прогалини у правовому регулюванні – обумовлюють складнощі у правозастосуванні, в результаті чого спостерігається неоднаковий (іноді протилежний) підхід до проблем управління комунальною власністю в різних областях та населених пунктах України. В окремих випадках має місце «привласнення» місцевими органами виконавчої влади повноважень щодо управління об'єктами комунальної власності, що, у свою чергу, зумовлює залежність органів місцевого самоврядування від цих органів державної влади та перешкоджає розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Теоретичною основою дослідження стали роботи вітчизняних учених, які розглядають проблеми сучасного конституціоналізму та державного будівництва в Україні, теоретичні засади та становлення місцевого самоврядування, визначення правового статусу територіальної громади, матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування: М.О. Баймуратова, Ю.Г. Барабаша, О.В. Батанова, Л.Р. Білої-Тіунової, В.О. Боняк, В.І. Борденюка, О.М. Бориславської, М.А. Дамірлі, Є.В. Додіна, В.В. Дудченко, І.П. Голосніченка, Р.Ф. Гринюка, В.А. Григор'єва, С.В. Ківалова, В.П. Колісника, О.Л. Копиленка, Н.М. Крестовської, А.Р. Крусян, П.М. Любченка, О.В. Марцеляка, Н.В. Мішиної, Ю.М. Оборотова, М.П. Орзіха, О.С. Орловського, Б.А. Пережняка, О.В. Прієшкіної, П.М. Рабіновича, В.Л. Федоренка, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала та ін.

Нормативно-правову базу дисертації становлять Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші закони, підзаконні акти органів державної влади (передусім, акти Кабінету Міністрів України) та органів місцевого самоврядування.

Емпіричною основою дослідження є матеріали практичної діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління об'єктами комунальної власності, практика розгляду справ Конституційним Судом України, матеріали судових справ судів загальної юрисдикції з розгляду справ відповідної тематики, довідкові видання, статистичні матеріали.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до плану наукових досліджень кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» «Конституційна модернізація та реформування в Україні», що є складовою частиною теми «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671), дослідження якої здійснюється в Національному університеті «Одеська юридична академія».

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є характеристика публічної природи комунальної власності та її значення як матеріальної основи становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, а також розробка пропозицій щодо удосконалення конституційно-правового регулювання інституту права комунальної власності.

Для досягнення цієї мети поставлено такі завдання:

охарактеризувати право комунальної власності як конституційно-правовий інститут;

надати визначення поняття «комунальна власність» у конституційному праві;

охарактеризувати публічно-правову природу спільної власності територіальних громад;

з'ясувати зміст поняття «об'єкт комунальної власності», виокремити кваліфікуючі ознаки об'єктів комунальної власності та класифікувати зазначені об'єкти;

встановити обсяг повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів права комунальної власності;

обґрунтувати самостійний характер повноважень обласних та районних рад щодо управління спільною власністю територіальних громад;

визначити моделі взаємодії органів публічної влади при управлінні комунальною власністю;

надати пропозиції щодо удосконалення конституційно-правової регламентації інституту права комунальної власності.

Об'єктом дослідження є комунальна власність як правове явище.

Предметом дисертаційного дослідження є комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Основу методів наукового пізнання, які застосовувалися в роботі, становить діалектичний підхід. Для дослідження історичного розвитку законодавства про комунальну власність, аналізу змін нормативно-правового регулювання комунальної власності застосовувався історико-правовий метод (р. 1). При дослідженні правової природи комунальної власності, у тому числі, спільної власності територіальних громад, вивченні суб'єктів та об'єктів комунальної власності, аналізі законодавства та визначенні напрямків його удосконалення застосовано метод системного аналізу (п.п. 1.2, 1.3, р. 2, п. 3.2). Методи класифікації та групування було використано для класифікації об'єктів комунальної власності, а також визначення моделей взаємодії місцевих органів публічної влади щодо управління комунальною власністю (п.п. 2.2., 3.2.). Порівняльно-правовий метод використано при порівнянні способів організації взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади щодо управління об'єктами комунальної власності в різних областях України (п. 3.1). Формально-юридичний метод застосовано при констатації окремих законодавчих положень, визначенні пріоритету застосування того чи іншого нормативного акта (п. 1.3., р. 2, р. 3). Науково-догматичний метод застосовувався при аналізі законодавства та сприяв виявленню прогалин у конституційно-правовому регулюванні інституту права комунальної власності (п. 1.3., р. 2, п. 3.1).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим в українській науці комплексним дослідженням комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування в Україні, що базується на новітніх теоретичних здобутках та чинному конституційному законодавстві України.

Відповідно до одержаних результатів, на захист виносяться положення, що містять наукову новизну:

уперше:

визначено, що право комунальної власності є інститутом конституційного права та являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються при формуванні комунальної власності, визначенні суб'єктів права комунальної власності, їхніх повноважень щодо управління такою власністю, реалізації права комунальної власності, інші суспільні відносини, які виникають щодо комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування;

запропоновано розглядати комунальну власність як систему відносин щодо привласнення та перерозподілу об'єктів, які знаходяться у власності територіальних громад та становлять матеріальну основу місцевого самоврядування. У цій системі виокремлено активну сторону (суб'єкти права комунальної власності) та пасивну сторону (об'єкти комунальної власності);

обґрунтовано різницю між спільною власністю територіальних громад області (району), управління якою здійснюють обласні та районні ради відповідно до ч. 1 ст. 142 Конституції України, та об'єднаними на договірних засадах на праві спільної власності об'єктами комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ відповідно до ч. 2 ст. 142 Конституції України;

виокремлено три моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у сфері управління об'єктами комунальної власності в Україні;

удосконалено:

підходи до формування комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування;

положення щодо закріплення в законодавстві кваліфікуючих ознак об'єктів комунальної власності;

класифікацію об'єктів комунальної власності на підставі цільового призначення;

набули подальшого розвитку:

пропозиції щодо забезпечення права територіальних громад на управління об'єктами комунальної власності шляхом закріплення в актах органів місцевого самоврядування переліку найважливіших об'єктів, розпорядження якими здійснюється за згодою територіальної громади;

теза, що органи місцевого самоврядування, здійснюючи керування об'єктами комунальної власності, діють як орган управління та мають повноваження власника;

пропозиції щодо необхідності розмежування предметів відання органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у сфері управління об'єктами комунальної власності та способи

конкретизації у локальних нормативних актах установлених в законах України повноважень органів влади.

Практичне значення одержаних результатів Сформульовані в дисертації пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку теоретичних положень науки конституційного та муніципального права, дослідження окремих аспектів функціонування інституту комунальної власності в Україні, а також функціонування органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з місцевими державними адміністраціями;

правотворчості – для удосконалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів, для розробки та прийняття нових актів, пов'язаних з регулюванням інституту права комунальної власності; статутів територіальних громад, інших актів органів місцевого самоврядування;

правозастосуванні – для удосконалення механізмів взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади щодо управління комунальної власністю;

навчальному процесі – для викладання відповідних розділів дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування».

Окремі положення дисертації було використано автором під час проведення лекцій та практичних занять, які на сьогодні викладаються в Національному університеті «Одеська юридична академія», Центрі підвищення кваліфікації кадрів Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, а також у практичній діяльності під час роботи у виконавчому апараті Одеської обласної ради. Практичне застосування положень дисертації мало місце при розробці регуляторних актів Одеської обласної ради щодо порядку надання об'єктів спільної власності територіальних громад області в оренду, підготовки проектів рішень обласної ради з майнових питань, взаємодії обласної ради з органами місцевого самоврядування міст обласного значення Одеської області (зокрема, Одеською міською радою) та районних рад під час проведення виїзних засідань апарату обласної ради; підготовки методичних рекомендацій з питань управління власністю для органів місцевого самоврядування області.

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки дисертації доповідалися та обговорювалися на Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Національного університету «Одеська юридична академія» (2009 р., м. Одеса); міжнародній науково-практичній конференції «Правова політика

Української держави» (2010 р., м. Івано-Франківськ); Всеукраїнській конференції «Сучасний стан та перспективи розвитку української правової системи» (2011 р., м. Львів); II Міжнародній науково-практичній конференції «Основні напрямки реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави» (2011 р., м. Харків).

Публікації. Основні результати дослідження було висвітлено у 4 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку та у 4 тезах доповідей на конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що поділяються на сім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 205 сторінок, із них основного тексту 182 сторінки. Список використаних джерел містить 201 найменування і розміщений на 23 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються мета, основні завдання, об'єкт та предмет дослідження, методологічні основи дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, указуються положення, що становлять наукову новизну, наукове та практичне значення роботи, наводяться відомості щодо апробації та публікації результатів дослідження, указуються структура та обсяг роботи.

Розділ перший “Теоретико-конституційні засади інституту права комунальної власності” складається з трьох підрозділів, в яких досліджуються теоретичні аспекти визначення інституту права комунальної власності, його структури, аналізується публічна природа комунальної власності.

У *підрозділі 1.1. “Право комунальної власності як конституційно-правовий інститут”* комунальну власність визначено як систему суспільних відносин щодо привласнення та перерозподілу об'єктів, які знаходяться у власності територіальних громад та становлять матеріальну основу місцевого самоврядування. В системі таких відносин виокремлено пасивну сторону – об'єкти комунальної власності та активну сторону – суб'єкти права комунальної власності.

Право комунальної власності як інститут конституційного права є сукупністю конституційно-правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають при формуванні комунальної власності, визначенні суб'єктів права комунальної власності, їхніх повноважень щодо управління такою власністю, реалізації права комунальної власності, а також інші суспільні відносини, які виникають стосовно комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що право комунальної власності є інститутом, значення якого

полягає у забезпеченні функціонування місцевого самоврядування. Охарактеризовано структуру інституту права комунальної власності, яка включає нормативний зміст інституту, його принципи та функції, правовий статус учасників (сторін комунальної власності), правовий режим та гарантії інституту.

У **підрозділі 1.2. “Комунальна власність як вид публічної власності”** при дослідженні комунальної власності як різновиду публічної власності аргументовано, що кваліфікуючим критерієм віднесення комунальної власності до публічної власності є її призначення – задовольняти публічні інтереси, а саме: потреби та інтереси територіальної громади. Комунальну власність охарактеризовано як форму власності та визначено, що зазначена форма власності має власні, такі, що притаманні лише їй, підстави виникнення та припинення права власності; суб’єкти права та правовідносин комунальної власності є особливими як за складом, так і за обсягом повноважень (правомочностей); існує спеціальний порядок здійснення права комунальної власності; об’єкти комунальної власності мають цільове призначення.

Зроблено висновок, що виділення у межах комунальної власності інших окремих видів або підвидів комунальної власності є недоцільним. Обґрунтовується, що класифікації підлягають об’єкти комунальної власності.

У **підрозділі 1.3. “Публічно-правова природа спільної власності територіальних громад”** проаналізовано природу спільної власності територіальних громад області (району). Визначено, що спільна власність територіальних громад області (району) є за своєю суттю власністю області (району) і отримала таку назву через те, що законодавець не визнає адміністративно-територіальні одиниці суб’єктом права комунальної власності. Встановлено, що до спільної власності територіальних громад належать: об’єкти, передані до запровадження спільної власності територіальних громад у власність областей та районів; об’єкти, які були передані у будь-який спосіб (оплатний або безоплатний) безпосередньо до спільної власності територіальних громад.

Обґрунтовано висновок, що повноваження обласних та районних рад щодо управління такими об’єктами не є похідними від повноважень сільських, селищних, міських рад, що підтверджує публічно-правову природу такої власності та її відмінність від спільної власності у розумінні цивільного законодавства.

Об’єднання територіальними громадами на підставі ч. 2 ст. 142 Конституції України об’єктів комунальної власності для задоволення спільних інтересів здійснюється без передачі відповідних об’єктів до спільної власності територіальних громад, управління якою здійснюють обласні та районні ради; у такому разі обласним та районним радам

передається лише певний обсяг повноважень щодо управління відповідними об'єктами. Акцентовано увагу, що у разі створення територіальними громадами спільних підприємств, інших юридичних осіб із розподілом корпоративних прав або у разі уповноваження територіальними громадами конкретної посадової особи управляти цими «спільними об'єктами», такі об'єкти спільної власності не мають відношення до обласних або районних рад.

Розділ другий “Характеристика сторін відносин комунальної власності у конституційному праві” складається із двох підрозділів і присвячений конституційно-правовому аналізу сторін відносин комунальної власності – суб'єктів права комунальної власності та об'єктів комунальної власності.

У підрозділі 2.1. *“Конституційно-правова характеристика пасивної сторони відносин комунальної власності (об'єктів комунальної власності)”* виявлено що об'єкти комунальної власності мають цільове призначення та забезпечують життєдіяльність територіальних громад, їх сталий економічний та соціальний розвиток, а також виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій та завдань. Зроблено висновок, що об'єкти комунальної власності є одночасно інфраструктурою для виконання завдань місцевого самоврядування; джерелом доходів, що забезпечує соціальний та економічний розвиток на відповідних територіях; матеріальними ресурсами, необхідними для функціонування місцевого самоврядування.

Виявлено, що до складу об'єктів комунальної власності належать: речі (рухоме і нерухоме майно), що є у власності територіальної громади; юридичні особи (комунальні підприємства, установи, організації). Обґрунтовано, що правовий статус юридичних осіб як об'єктів комунальної власності істотно відрізняється від правового статусу речей як об'єктів комунальної власності. Зокрема, юридичні особи не можуть бути об'єктами цивільних правовідносин.

При формуванні комунальної власності запропоновано враховано такі фактори як: значення об'єктів для забезпечення потреб населення та для ефективності здійснення місцевого самоврядування; обсяг компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування (для вирішення питання щодо розподілу об'єктів між державною та комунальною власністю); доцільність перебування тих чи інших об'єктів у власності окремих територіальних громад (села, селища, міста) чи спільній власності територіальних громад області (району). До комунальної власності рекомендовано віднести об'єкти соціальної інфраструктури, що забезпечують життєдіяльність відповідної територіальної громади, об'єкти, необхідні для економічного та соціального розвитку, об'єкти, необхідні для виконання функцій та завдань місцевого самоврядування тощо.

Сформульовано пропозиції закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» перелік об'єктів (видів об'єктів), які обов'язково мають належати до комунальної власності, а також тих, перебування яких

у комунальній власності вбачається доцільним; установити для державних органів обов'язок передавати до комунальної власності об'єкти, які відповідають установленим критеріям, а для органів місцевого самоврядування – обмеження щодо відчуження певних видів об'єктів комунальної власності. Запропоновано закріпити на законодавчому рівні способи повернення об'єктів, що забезпечують життєдіяльність територіальних громад, відчужених раніше.

У підрозділі 2.2. **“Конституційно-правовий статус активної сторони відносин комунальної власності (суб'єктів права комунальної власності)”** зроблено висновок, що суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада. Зазначено, що законодавством не встановлено порядку та механізмів для безпосередньої реалізації територіальною громадою повноважень суб'єкта права комунальної власності: закріплено лише один механізм прийняття територіальною громадою рішень, який також можна застосувати для управління комунальною власністю – місцевий референдум. Запропоновано в законодавстві передбачити обов'язок органів місцевого самоврядування виокремити перелік об'єктів комунальної власності, які мають найважливіше значення для забезпечення інтересів територіальних громад (забезпечують їх життєдіяльність). При цьому згоду на відчуження, придбання, реорганізацію таких об'єктів має надавати територіальна громада шляхом прийняття відповідного рішення на референдумі.

Виявлено, що органи місцевого самоврядування вступають у відносини комунальної власності як правомочні представники відповідних територіальних громад, від їхнього імені здійснюють права власника у межах та у спосіб, установлений законодавством України. Наголошено, що органи місцевого самоврядування при цьому є не тільки представниками власника, але й органами управління щодо відповідних об'єктів. При цьому у разі неврегульованості питань, пов'язаних з управлінням комунальною власністю, органи місцевого самоврядування керуються загальними положеннями про місцеве самоврядування.

Підкреслено, що особливість комунальної власності вбачається також у тому, що члени територіальної громади самостійно не є носіями права комунальної власності. Участь фізичних осіб в управлінні об'єктами комунальної власності відбувається через місцеві ініціативи, громадські слухання, анкетування, опитування тощо. Інші суб'єкти у сфері місцевого самоврядування не мають власних повноважень щодо управління об'єктами комунального майна і діють у межах наданих власником комунальних об'єктів повноважень.

Розділ третій “Функціонування права комунальної власності” містить два підрозділи і присвячений дослідженню практичних аспектів функціонування конституційно-правового інституту права комунальної власності в Україні, визначенню напрямків реформування цього інституту.

У підрозділі 3.1. **“Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади щодо управління комунальною власністю”** обґрунтовується, що між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у сфері управління об’єктами комунальної власності виникають координаційна, субординаційна та реординаційна форми взаємодії (питання досліджувалося на прикладі обласних рад та обласних державних адміністрацій).

Узагальнено, що найменш поширеною є координаційна форма взаємодії, яка має місце при взаємодії органів місцевого самоврядування на партнерських засадах щодо управління об’єктами комунальної власності та знаходить прояв в об’єднанні на договірних засадах об’єктів комунальної власності, утворенні спільних координаційних органів у цій сфері тощо. Встановлено, що найбільш поширеною є взаємодія між обласними радами та обласними державними адміністраціями з приводу управління об’єктами спільної власності територіальних громад області у формі реординації (зокрема, зворотне упорядкування та кореляційна реординація) та субординації.

Уперше виокремлено три моделі такої взаємодії між обласними радами та обласними державними адміністраціями: «сильна рада – слабка державна адміністрація» – всі повноваження сконцентровані виключно у обласній раді та у спеціально створеному органі виконавчого апарату ради з питань управління майном; «слабка рада – сильна державна адміністрація» – обласна рада делегує переважну більшість повноважень у цій сфері обласній державній адміністрації; паритетну модель – певні повноваження у сфері управління об’єктами делеговано обласній державній адміністрації, а обласна рада визначає повноваження голови, структурного підрозділу, профільної комісії та порядок їх взаємодії при управлінні комунальною власністю.

У підрозділі 3.2. **“Напрямки удосконалення конституційно-правової регламентації інституту права комунальної власності”** виявлено, що однією з найактуальніших проблем, яка потребує термінового врегулювання, є проблема невизначеності спільної власності територіальних громад.

Акцентовано увагу, що відповідно до чинного законодавства під поняття «спільна власність територіальних громад» підпадають об’єкти, які перебувають безпосередньо в управлінні обласних та районних рад; об’єкти, які задовольняють спільні інтереси територіальних громад області, повноваження з управління якими делеговано обласним та районним радам; об’єкти, об’єднані територіальними громадами для вирішення спільних завдань без делегування повноважень з управління об’єктами комунальної власності обласним та районним радам.

Запропоновано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» усунути дану термінологічну неточність, деталізуювши

способи формування спільної власності територіальних громад, що сприятиме налагодженню ефективного функціонування спільної власності територіальних громад. Подальше удосконалення конституційно-правового регулювання інституту комунальної власності запропоновано здійснювати з урахуванням основних напрямків управлінської діяльності органів комунального управління щодо комунальної власності, яких виокремлено у науковій літературі.

Виявлено, що детального регулювання потребують процесуальні норми, які регламентують управління об'єктами комунальної власності. Загальні положення законодавства, які установлюють порядок надання в оренду, приватизацію об'єктів комунальної власності, а також інвестиційної діяльності, призначення та звільнення керівників відповідних об'єктів не враховують специфіки роботи органів місцевого самоврядування. Потребує додаткового регулювання порядок розгляду зазначених питань на засіданнях постійних комісій місцевих рад та на пленарних засіданнях сесій місцевих рад.

Установлено, що питання управління об'єктами комунальної власності, у тому числі, обсяг повноважень органів місцевих рад, установлюються кожною радою окремо. Доцільним вбачається деталізація в законодавстві повноважень місцевих рад та їх органів у сфері управління комунальною власністю.

ВИСНОВКИ

На основі здійсненого дослідження зроблено такі висновки.

1. Інститут права комунальної власності - це інститут конституційного права – сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються при формуванні комунальної власності, визначенні суб'єктів права комунальної власності, їхніх повноважень щодо управління такою власністю, реалізації права комунальної власності, інші суспільні відносини, які виникають щодо комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування.

2. Комунальну власність у конституційному праві визначено як систему відносин щодо привласнення та перерозподілу об'єктів, які знаходяться у власності територіальних громад та становлять матеріальну основу місцевого самоврядування. У відносинах комунальної власності є пасивна сторона (об'єкти комунальної власності) та активна сторона (суб'єкти права комунальної власності).

3. Визначено способи формування (утворення) спільної власності територіальних громад. Аргументовано, що до спільної власності територіальних громад на підставі Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» може бути передано

об'єкти відповідно з державної власності або з комунальної власності однієї територіальної громади. Обґрунтовано, що до спільної власності територіальних громад може бути передано об'єкти від приватних осіб. Встановлено, що більшу частину об'єктів спільної власності становлять об'єкти, які у 90-х рр. минулого століття належали до власності областей і районів.

Встановлено відмінність спільної власності територіальних громад, яка знаходиться в управлінні обласних та районних рад (ч. 1 ст. 142 Конституції України) як власності областей та районів та об'єктів, які територіальні громади об'єднують на праві спільної власності на договірних засадах для реалізації спільних проектів і завдань (ч. 2 ст. 142 Конституції України). Виявлено, що обласні та районні ради самостійно, без будь-яких доручень або погоджень, здійснюють управління об'єктам спільної власності територіальних громад відповідно до ч. 1 ст. 142 Конституції України. Обґрунтовано, що у разі делегування територіальними громадами в особі міських, сільських, селищних рад обласним (районним) радам повноваження з управління об'єктами, які задовольняють спільні інтереси громад, має місце не утворення спільної власності, а власне делегування повноважень.

4. Визначено, що до об'єктів комунальної власності, крім майна як сукупності речей та майнових прав, належать також підприємства, установи та організації як юридичні особи. Запропоновано закріпити на законодавчому рівні класифікуючі ознаки об'єктів комунальної власності, визначивши, що об'єкти комунальної власності забезпечують життєдіяльність територіальних громад, їх соціально-економічний розвиток, та виконання органами місцевого самоврядування покладених на ці органи функцій та завдань. З урахуванням кваліфікуючих ознак об'єктів комунальної власності розроблено уніфіковані підходи до розмежування об'єктів комунальної власності окремих територіальних громад сіл, селищ, міст та спільної власності територіальних громад району, області на підставі обсягу інтересів, що задовольняються, та повноважень органів публічної влади відповідного рівня.

Додатково обґрунтовано положення щодо розмежування об'єктів між комунальною та державною власністю, враховуючи предмети відання органів державної влади та місцевого самоврядування. Запропоновано до комунальної власності передати об'єкти соціально-культурної сфери та інші об'єкти власності місцевого значення, залишаючи у віданні державних органів лише ті об'єкти, які задовольняють загальнодержавні інтереси: транспорт, дороги, зв'язок тощо.

5. Удосконалено класифікацію об'єктів комунальної власності, враховуючи їх функціональне значення: об'єкти, які забезпечують життєдіяльність громади (житловий фонд, об'єкти газо-,

водо-, теплопостачання тощо), об'єкти, які забезпечують діяльність органів місцевого самоврядування – як такі, що забезпечують основи життєдіяльності та функціонування місцевого самоврядування; об'єкти соціально-культурної сфери: заклади освіти, охорони здоров'я, спорту, соціального захисту – як об'єкти бюджетної сфери, метою діяльності яких є задоволення соціально-культурних інтересів членів громади; та об'єкти, що забезпечують побутові потреби населення; об'єкти інфраструктури та зв'язку; пам'ятки історії та культури місцевого значення, об'єкти природно-заповідного фонду – як об'єкти зі спеціальним охоронним статусом; комунальні підприємства – як юридичні особи комунальної власності, що мають на меті отримання прибутку, предметом діяльності яких, як правило, є задоволення інтересів громади.

6. Запропоновано на законодавчому рівні установити спеціальний правовий режим для об'єктів, які забезпечують життєдіяльність територіальних громад, який, зокрема, має обмежувати можливість розпорядження такими об'єктами без згоди територіальної громади. Перелік відповідних об'єктів, а також спеціальний порядок їх використання має встановлюватися органом місцевого самоврядування для кожної територіальної громади окремо.

7. Органи місцевого самоврядування у правовідносинах комунальної власності є публічними представниками територіальних громад, які здійснюють управління комунальною власністю та опосередковують «волю» територіальних громад у правовідносинах комунальної власності. З'ясовано, що при реалізації повноважень щодо управління комунальною власністю органи місцевого самоврядування у разі неврегульованості тих чи інших питань у даній сфері користуються загальними нормами законодавства про місцеве самоврядування, маючи при цьому всю повноту повноважень територіальних громад як власників. Оскільки у таких випадках порушується принцип законності, закріплений у ч. 2 ст. 19 Конституції України, запропоновано встановити та деталізувати обсяг повноважень органів місцевого самоврядування та порядок їх здійснення, враховуючи неприпустимість діяльності органів публічної влади у спосіб, прямо не встановлений законом.

8. З'ясовано, що між обласними радами та обласними державними адміністраціями у сфері управління комунальною власністю виникають здебільшого субординаційна та реординаційна форми взаємодії.

Уперше запропоновано виокремити моделі взаємодії між зазначеними органами у даній сфері:

«сильна рада – слабка державна адміністрація»: повноваження щодо управління об'єктами комунальної власності максимально сконцентровані у радах та їх органах – профільних постійних комісія, спеціально створених

органах виконавчого апарату ради, які виконують весь обсяг повноважень з управління майном, голови ради;

«слабка рада – сильна державна адміністрація»: обласні ради делегують найбільшу кількість повноваження з управління відповідними об'єктами обласним державним адміністраціям або її структурним підрозділам;

паритетна модель: певні повноваження у сфері управління об'єктами делеговано адміністрації, рада визначає повноваження голови ради, структурного підрозділу, профільної комісії та порядок їх взаємодії при управлінні власністю.

9. Запропоновано наділити повноваженнями голів місцевих рад безпосередньо вирішувати невідкладні питання, пов'язані з управлінням власністю, із подальшим затвердженням їх розпоряджень на сесії ради. Встановлено, що деталізацію повноважень посадових осіб місцевих органів публічної влади доцільно здійснити шляхом прийняття відповідних локальних актів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Бондаренко І.О. До визначення конституційно-правового статусу спільної власності територіальних громад / І.О. Бондаренко // Юридичний вісник. – 2010. – № 4. – С. 36–42.

2. Бондаренко І.О. Особливості правового статусу територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності / І.О. Бондаренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 61. – С. 136–144.

3. Бондаренко І.О. До проблеми формування комунальної власності / І.О. Бондаренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 62. – С. 690–697.

4. Бондаренко І.О. Проблеми функціонування спільної власності територіальних громад / І.О. Бондаренко // Юридичний вісник. – 2012. – № 1. – С. 47–51.

5. Бондаренко І.О. Деякі аспекти реалізації місцевими органами влади повноважень щодо управління об'єктами комунальної власності / І.О. Бондаренко // Правове життя сучасної України : тези доповідей наук. конфер. професор.-виклад. та аспірант. складу / за заг. ред. Ю.М. Оборотова. – О. : Фенікс, 2009. – С. 205–207.

6. Бондаренко І.О. Перспективні напрямки правової політики у сфері управління комунальним майном / І. О. Бондаренко // Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. “Правова політика Української держави” – 19–20 лютого 2010 р. – Івано-Франківськ. – Т. 1 – С. 150–154.

7. Бондаренко І.О. Організація виконання обласними радами повноважень щодо управління спільною власністю територіальних

громад: на прикладі Волинської та Одеської областей / І.О. Бондаренко // Всеукраїнська конференція «Сучасний стан та перспективи розвитку української правової системи» (2011 р., м. Львів). – С. 35–37.

8. Бондаренко І.О. Призначення та звільнення керівників об'єктів спільної власності територіальних громад області – практичні аспекти / І.О. Бондаренко // Тези доп. II міжнар. наук.-практ. конф. «Основні напрямки реформування законодавства України в умовах розбудови демократичної держави» (2011 р., м. Харків). – Т. 1. – С. 37–39.

АНОТАЦІЯ

Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2013.

Дисертація присвячена дослідженню конституційно-правової природи комунальної власності як матеріально-правової основи місцевого самоврядування в Україні, конституційно-правового інституту права комунальної власності.

Надано визначення та характеристику права комунальної власності як інституту конституційного права, комунальної власності як публічної власності, характеристику конституційно-правового статусу суб'єктів права комунальної власності та об'єктів комунальної власності. Аналізується практика взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у сфері управління комунальною власністю.

На підставі аналізу чинного законодавства України розроблено пропозиції щодо удосконалення конституційно-правового регулювання функціонування комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: комунальна власність, місцеве самоврядування, суб'єкт права комунальної власності, об'єкт комунальної власності, матеріальна основа місцевого самоврядування.

АННОТАЦИЯ

Бондаренко И.О. Коммунальная собственность как материальная основа местного самоуправления в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. – конституционное право; муниципальное право – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2013.

В диссертации исследуется конституционно-правовая природа коммунальной собственности как материальной основы местного самоуправления в Украине. Сформулировано определение права коммунальной собственности как института конституционного права, определено его содержание. Коммунальная собственность в конституционном праве рассматривается как система отношений, в которых взаимодействуют активная сторона (субъекты права коммунальной собственности) и пассивная сторона (объекты коммунальной собственности). Коммунальная собственность характеризуется как вид публичной собственности.

На основании анализа конституционно-правового законодательства сформулировано определение объектов коммунальной собственности, определено, что к таким объектам относятся также юридические лица. Особое внимание уделяется определению критериев объектов коммунальной собственности, которые должны учитываться при формировании коммунальной собственности. Анализируются конституционно-правовой статус субъектов права коммунальной собственности и их полномочия. Выявлено, что наряду с территориальной громадой как единственным субъектом права коммунальной собственности, широкими полномочиями в сфере данных отношений обладают органы местного самоуправления, которые также выступают как субъект управления и имеют объем полномочий собственника. Сформулированы предложения закрепить в актах органов местного самоуправления перечень объектов, которые имеют стратегическое значение для административно-территориальных единиц и обеспечивают их жизнедеятельность, закрепить исключительное право территориальных громад распоряжаться такими объектами.

Анализируется практика взаимодействия органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти в сфере управления коммунальной собственности. Выделено три модели взаимодействия между этими органами: «сильный совет – слабая государственная администрация», «слабый совет – сильная государственная администрация», паритетная модель; определены особенности каждой модели.

На основе анализа действующего законодательства Украины разработаны конкретные предложения по усовершенствованию конституционно-правовой регламентации функционирования коммунальной собственности как материальной основы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: коммунальная собственность, местное самоуправление, субъект права коммунальной собственности, объект коммунальной собственности, материальная основа местного самоуправления.

SUMMARY

Bondarenko I.O. Municipal Property As a Material Basis Of the Local Self-Government In Ukraine. – Manuscript.

The thesis for a candidate of Law Degree in the Specialty 12.00.02 – Constitutional Law; Municipal Law. – National University “Odessa Academy of Law”, Odessa, 2013.

The dissertation is dedicated to the research of the constitutional nature of the municipal property. According to the Constitution of Ukraine it is the material basis of the local self-government.

The research contains definition and characteristics of the municipal property as of the institute of the constitutional law. The municipal property is characterized as a public property, from the point of view of the constitutional and municipal law. A lot of attention is paid to the research of the constitutional status of subjects and objects of the municipal property. The author used theoretical and practical experience to analyze the practice and models of interrelation between local self-government bodies and local bodies of executive power in the sphere of municipal property management.

The thesis contains proposals that aim to improve the constitutional regulations of the municipal property in Ukraine.

Key words: municipal property, local self-government, subject of the municipal property, object of the municipal property, material basis of the local self-government.