

ного «сусідства», на чому акцентовано увагу у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Вважаючи неконституційним недотримання зазначених вище положень при бажанні створення об'єднаної територіальної громади, суб'єкт права на конституційне подання (45 народних депутатів) звернувся до Конституційного Суду України. При цьому позицію суб'єкта звернення фактично підтримали Президент України та Міністерство юстиції України, які зазначили, що подібне право на об'єднання в одну територіальну громаду мають лише територіальні громади сусідніх сіл. Навпаки, Голова Верховної Ради України не заперечив існування можливості об'єднання в одну територіальну громаду також громад селищ, міст, які до того ж не є сусідніми.

Конституційний Суд України з посиланням на ст. 146 Основного Закону однозначно так і не розв'язав існуючі розбіжності, зазначивши, що умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст мають визначатися законом. Інакше кажучи, вирішення цього питання покладено на самого законодавця.

Незважаючи на це, висловимо думку, що достатньо обґрунтованою є пропозиція щодо надання територіальним громадам максимально широкого обсягу повноважень, у тому числі в аспекті прав на реалізацію об'єднання в одну територіальну громаду в усіх можливих комбінаціях. Головне при цьому, щоб зазначені об'єднувчі процеси відбувалися переважно на добровільних (договірних) засадах з максимальним урахуванням інтересів членів територіальних громад, які об'єднуються.

Попри запропоновану можливість створення об'єднаних територіальних громад у різних варіантах, що у цілому відповідає світовій практиці у цих відносинах, можлива класифікація територіальних громад на види повинна ґрунтуватися на критерії кількості населених пунктів, жителі яких об'єдналися в одну територіальну громаду, а саме: а) територіальна громада одного населеного пункту та б) об'єднана територіальна громада, тобто громада, створена з мешканців кількох сіл, селищ тощо.

В. М. Ігнатенко, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач сектором;
С. Є. Сиротенко, науковий співробітник.
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

До питання про правовий режим окремої та спільної власності територіальних громад

З'ясування питання розмежування окремого та спільного майна територіальних громад, а також їх правового режиму є важливим з багатьох причин як загальнотеоретичного, так і суто практичного характеру¹, і має певну історію.

Закони СРСР «Про власність» від 6 березня 1990 р.² (статті 19, 23) та «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р.³ (статті 8 — 10), які вперше за всю радянську історію ввели поняття «комуніальна власність», передбачали, що суб'єктами такої власності є адміністративно-територіальні утворення, й розглядали її не як самостійну, а як вид державної власності.

¹ З'ясування питання про управління об'єктами, які перебувають у власності територіальних громад, важливе, зокрема, в контексті обговорення проекту Закону України «Про управління об'єктами комунальної власності» // www.minjust.gov.ua

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 11. — Ст. 164.

³ Там само. — № 16. — Ст. 267.

Практично тотожні за своїм змістом норми містив і Закон України «Про власність» від 7 лютого 1991 р.¹ (статті 31, 32), який у цій частині говорить про того ж суб'єкта та таке ж співвідношення державної й комунальної власності. Однак на відміну від Закону СРСР, в якому містився приблизний зміст поняття «адміністративно-територіальне утворення», а саме: край, область, район, інші утворення, Закон України «Про власність» такого поняття не розкрив, вказавши лише на належність майна адміністративно-територіальній одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів.

Закономірно, що з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 311 від 5 листопада 1991 р. «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю»² (цей документ уперше за всю вітчизняну історію надав підстави для реально-го розмежування такого майна), були вказані об'єкти комунальної власності, які перестали вважатися загальнодержавними. Безпосередній їх розподіл між самими адміністративно-територіальними одиницями покладався на обласні виконкоми Рад народних депутатів.

Так, наприклад, вказаною постановою було зазначено, що до власності областей належать підприємства роздрібно́ї торгівлі, громадського харчування та неторговельної діяльності, заправні станції, лікарні, пологові будинки, поліклініки, магазини аптечні та оптики, середні загальноосвітні навчально-виховні заклади, педагогічні училища тощо.

При цьому згідно з п. 3 цієї ж постанови розмежування майна між власністю областей, міст Києва та Севастополя, а також власністю районів, міст обласного підпорядкування повинно було проводитися обласними виконкомом за участю виконкомів нижчих Рад; розмежування між власністю районів, міст обласного підпорядкування та власністю інших адміністративно-територіальних одиниць повинно було бути здійснено виконкомом районних та міських Рад за участю виконкомів рай-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 20. — Ст. 249.

² ЗП Уряду України. — 1991. — № 12. — Ст. 124.

онних у містах, міських районного підпорядкування, сільських та селищних Рад.

Отже, згідно з чинним на той час законодавством значна кількість колишнього державного майна вже перестала бути загальнодержавним і набула статусу комунальної власності з закріпленням її за адміністративно-територіальними утвореннями різного рівня.

Так, зокрема, у Харківській області подібний розподіл майна був проведений відповідно до рішення виконкому Харківської обласної Ради народних депутатів № 68 від 12.03.1992 р. «Про розмежування комунальної власності між адміністративно-територіальними одиницями Харківської області»¹. Згідно з Додатком № 2 до цього рішення у власності області (за термінологією вищевказаного документу — у власності обласної Ради народних депутатів) були залишені, наприклад, педагогічні училища, обласні лікарні, поліклініки та диспансери, аптечні заклади, академічні театри, музеї та обласні бібліотеки тощо. Кількість цього майна є значною.

Інше перелічене індивідуально визначене майно Додатку № 1 було закріплене за нижчими адміністративними утвореннями.

Прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України внесло принципові зміни у правовий режим комунальної власності. По-перше, комунальна власність перестала розглядатися як складова частина державної; по-друге, принципово змінився суб'єкт такої власності, що є визначальним для з'ясування питання розмежування окремого та спільного майна територіальних громад.

Такими суб'єктами, а отже, й носіями усіх повноважень власника були названі територіальні громади сіл, селищ, міст, а також районів у містах Київ та Севастополь (ст. 140, ч. 1 ст. 142 Конституції). Конституція не визнає ні райони в області, ні області суб'єктами комунальної власності. Такий підхід слід вважати обґрунтованим, оскільки і області, і райони складаються з сіл, селищ, міст, де мешкають їх громади.

Однак, враховуючи, що на момент набуття чинності Конституцією значний обсяг комунального майна, як і раніше, пе-

¹ Державний архів Харківської області. Фонд Р3858, опис 14, справа 3030, арк. 27 — 28.

ребував в управлінні та підпорядкуванні обласних структур, у ній було вказано на об'єкти спільної власності територіальних громад, управління якими здійснюється районними та обласними радами (ч. 1 ст. 142). Відповідно, районні та обласні ради стали наділятися лише функціями з представлення загальних інтересів територіальних громад.

Прийнята на виконання Конституції нова редакція Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р.¹ (далі — Закон) розвинула ідею про суб'єктів та управління спільною комунальною власністю.

Так, п. 10 Прикінцевих та перехідних положень Закону вказує, що з набранням ним чинності майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та набуте ними на інших законних підставах, крім майна, що відчужене у встановленому законом порядку, є комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління якою відповідно до Конституції України здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи.

Прийняте на реалізацію Закону рішення Харківської обласної ради від 29.09.1998 р. (III сесії XXIII скликання) «Про спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст області»² встановило, що майно, передане у комунальну власність області та придбане на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст області, управління яким здійснюють обласні ради або уповноважені ними органи. Тут же у п. 1 зазначено, що питання відчуження, передання в оренду або у заставу таких об'єктів здійснюється згідно з чинним законодавством за погодженням з обласною радою.

Таким чином, можна побачити, що якщо певне майно, включаючи майно комунальних підприємств, за період з 15

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

² www.oblrada.kharkov.ua

квітня 1991 р. (набуття чинності Законом України «Про власність») по 28 червня 1996 р. (прийняття Конституції) не було передане спеціальним рішенням владних структур рівня області у власність конкретної територіальної громади села, селища, міста, воно автоматично стало спільною власністю усіх одночасно територіальних громад даної області.

Отже, з набранням чинності Конституцією щодо об'єктів комунальної власності, раніше закріплених за областями та районами, виник, на наш погляд, певним чином штучний правовий режим спільного майна — не внаслідок його об'єднання чи спільного придбання, а через інше нормативне позначення особи власника. Юридичний факт, який був би підставою виникнення саме спільної власності, в даному випадку є відсутнім, однак, як бачимо, передане у власність областей та районів майно (односуб'єктна власність), автоматично набуло статусу належного усім територіальним громадам області, тобто є власністю багатосуб'єктною.

До цього слід також додати, що закон не вказує, чи є така власність спільною частковою або спільною сумісною або ж має інший правовий режим.

Законодавча невизначеність правового режиму такого майна вимагає його з'ясування за допомогою загальнотеоретичних підходів.

Категорія спільної власності традиційно розглядається як цивільно-правова й передбачає внутрішню класифікацію на спільну та часткову.

Вважаємо, що така власність не є спільною сумісною у розумінні ст. 368 Цивільного кодексу України, як належної двом або більше особам без визначення часток кожної з них у праві власності, хоча ч. 2 ст. 368 ЦК й вказує на можливість територіальних громад бути її суб'єктами.

З цього приводу в літературі неодноразово висловлювалися сумніви щодо існування відносин спільної сумісної власності для інших, крім фізичних осіб, суб'єктів. Як слушно вказує І. В. Жилінкова, «сама природа спільної сумісної власності потребує особливих, особисто-довірчих відносин її учасників»¹. Вважається,

¹ Жилінкова І. Деякі питання права спільної власності за новим Цивільним кодексом України // Українське комерційне право. — 2004. — № 5. — С. 68.

що створювати такий вид власності можуть лише особи, які перебувають у певних близьких відносинах, яких об'єднують не лише спільні інтереси, а й спільне життя, родинні чи подружні відносини. Для інших осіб, особливо юридичних або держави, існування спільної сумісної власності не має під собою підстав — це відносини певною мірою сторонніх осіб, які мають відносно одна одної суто економічні інтереси¹.

Водночас не є така власність також і спільною частковою, в якій частка кожної з двох чи більше осіб є визначеною (ст. 356 ЦК), навіть з огляду на ч. 4 ст. 355 ЦК, де встановлено загальне правило про те, що спільна власність вважається частковою, якщо договором або законом не встановлена спільна сумісна власність на майно. Як вказується у ч. 3 ст. 355 ЦК, право спільної власності виникає з підстав, не заборонених законом. Однак, на наш погляд, зміна нормативного позначення особи власника, про яку вже йшлося, не може розглядатися цією підставою — спільність власності є такою саме за підставою її виникнення й не може бути наслідком вимушено підібраної законодавчої конструкції.

Отже, проблему правового режиму спільної власності територіальних громад слід розглянути ширше: з точки зору принципової можливості застосування до цього майна приписів ЦК про спільну часткову, сумісну власність та тотожності змісту використаних ЦК й Законом понять «спільна власність».

Відповідно до ч. 1 ст. 1 ЦК регулюються цивільні відносини, засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. Це дає привід зазначити, що відносини між територіальними громадами щодо спільної власності не є приватно-правовими й повинні регулюватися виключно публічно-правовими законами, зокрема і тим, на необхідність існування якого вказує п. 10 Прикінцевих та перехідних положень Закону. Зміст поняття «спільна власність територіальних громад», що виникло внаслідок нерозділення майна за областями та районами після прийняття Конституції, не є тотожним поняттю «спільна власність», що використовується ЦК.

¹ Право власності в Україні / За ред. Я. М. Шевченко — К.: Бліцінформ, 1996. — С. 21.

Нині сам Закон визначає лише деякі питання правового режиму спільного та окремого майна територіальних громад.

Так, законодавчо встановлений порядок здійснення повноважень власника комунального майна полягає в тому, що, з одного боку, Закон встановлює, що органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, зокрема, вирішують питання їх відчуження (частини 5, 6 ст. 60). З іншого боку, ст. 43 Закону встановлює, що рішення питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку належать до питань, які приймаються районними та обласними радами, хоча й за дорученням відповідних рад.

Зокрема, у рішенні Харківської обласної ради від 23.02.1999 р. (V сесії XXIII скликання) «Про впорядкування питань управління майном, що знаходиться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області»¹ міститься звернення до сільських, селищних та міських рад з пропозицією доручити обласній раді вирішувати питання продажу, відчуження, передання в оренду чи заставу об'єктів комунальної власності, що забезпечують спільні потреби цих територіальних громад².

У зв'язку з цим у перших пунктах рішень Харківської міської ради від 25.09.2002 р. (VI сесії XXIV скликання) та від 19.11.2003 р. № 239/03 (XVII сесії XXIV скликання) «Про передачу повноважень Харківській обласній раді»³ зазначається, що Харківській об-

¹ www.oblrada.kharkov.ua

² Одночасно зазначимо, що повноваження з управління майном, яке є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст області, делеговано Харківською обласною радою Харківській обласній державній адміністрації відповідно до рішення від 28.04.1998 р. // www.oblrada.kharkov.ua й здійснюється згідно з розпорядженням Голови Харківської обласної державної адміністрації від 26.03.1999 р. № 212 «Про повноваження з управління державним та комунальним майном // Офіціальне видання. 05.04.99 г. — 11.04.99 г. — № 15 (30). — С. 9 — 10.

³ www.city.kharkov.ua

ласній раді доручається від імені територіальної громади Харкова вирішувати питання продажу, передання у власність територіальних громад сіл, селищ та міст Харківської області, в оренду, концесію, у заставу об'єктів, які забезпечують спільні потреби територіальних громад сіл, селищ та міст Харківської області та які перебувають в управлінні Харківської обласної державної адміністрації. При цьому тут же у пунктах 2 цих же рішень є клопотання до Харківської обласної ради про передання деяких об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст Харківської області у власність територіальної громади Харкова.

Саме тому нині відносно права Харківської обласної ради відчужувати спільні об'єкти, які знаходяться на території області, вищезазначені рішення сесій Харківської міської Ради від 25.09.2002 р. та 19.11.2003 р. будуть повністю самодостатніми лише за умови, коли й усіма іншими місцевими радами сільського, селищного, міського рівня області будуть прийняті їх власні рішення з наданням повноважень Харківській обласній раді щодо того ж майна.

Закон також регулює порядок припинення спільної власності територіальних громад шляхом передання об'єктів комунальної власності зі спільної в окрему власність територіальних громад. Цей механізм за своєю суттю є публічно-правовим і полягає у такому. Пункт 10 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону вказує, що за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні 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. За таких умов передане майно стає окремою власністю територіальної громади, яка набуває відносно нього усієї повноти прав власника.

Вищевказане дозволяє зазначити, що нині існує досить громіздкий механізм функціонування спільної власності територіальних громад, який не сприяє розвитку інфраструктури міст, сіл, селищ та посиленню матеріальної основи територіальних громад. Вирішення даної проблеми полягає у чіткому розподіленні майна виключно між самими територіальними громадами, що необхідно вирішити на рівні спеціального закону.

О. А. Лукашев, кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Система фінансового права як критерій розмежування видів відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин

Одним з важливих напрямків удосконалення фінансово-правового регулювання є оптимізація правового регулювання механізму відповідальності суб'єктів фінансових правовідносин. Тому до пріоритетних завдань науки фінансового права на сучасному етапі її розвитку належить розробка галузевої концепції відповідальності. При цьому як у теоретичному, так і в практичному плані особливої значущості набуває вирішення питання про природу фінансово-правової відповідальності з урахуванням системи фінансово-правової галузі, співвідношення інститутів відповідальності на рівні окремих її структурних елементів.

З урахуванням сучасного стану наукової дискусії з приводу природи фінансово-правової відповідальності слід зазначити, що це питання не отримало остаточного вирішення. Серед науковців відсутній єдиний підхід до розуміння проблем, пов'язаних з відповідальністю суб'єктів фінансово-правових відносин. Не вдаючись до аналізу особливостей позицій окремих вчених, зосередимо увагу на проблемі визначення змісту категорії