

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

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

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

НОВАК ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.3:342.56/.57:343.16/.19

ДИСЕРТАЦІЯ

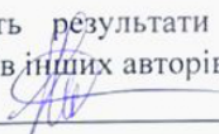
**ПРАВО ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА
ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

081 – Право

08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело


Олександр НОВАК

Науковий керівник – Фрідманська Вікторія Іванівна, кандидат юридичних наук,
доцент

Олександр НОВАК Digitally signed by Олександр
НОВАК
Date: 2025.06.30 10:38:04 +03'00'

Ужгород – 2025

АНОТАЦІЯ

Новак О.О. Право власності територіальної громади як конституційна основа місцевого самоврядування в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 - Право). – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», МОН України, Ужгород, 2025.

У процесі розбудови демократичної, правової держави та впровадження принципів децентралізації, особливої значущості набуває конституційне закріплення права власності територіальних громад як економіко-правового підґрунтя місцевого самоврядування. Незважаючи на теоретичне визнання цього права як засадничого для автономії місцевої влади, його інституційне та практичне наповнення залишається фрагментарним, що знижує ефективність управління комунальною власністю. Необхідність наукового переосмислення функціонального призначення, обсягів та форм реалізації цього права в умовах європейської інтеграції України визначає актуальність дисертаційного дослідження.

Попри формальне закріплення у Конституції України права територіальних громад на володіння комунальною власністю, відсутність цілісного правового механізму його реалізації призводить до знецінення цього інституту в публічно-правовому просторі. Зокрема, законодавство не містить ані уніфікованого поняття спільної власності територіальних громад, ані чіткого поділу повноважень між органами різного рівня. Рішення, що стосуються майна громад, ухвалюються в умовах правової невизначеності, що знижує ефективність управління, гальмує економічний розвиток місцевого самоврядування і підвищує ризики зловживань з боку ланцюга посередників у реалізації даного права, який формується та існує за рахунок недосконалостей у формально-юридичних підходів до його закріплення у системі права. Водночас, Конституція встановлює формальну рівність усіх суб'єктів права власності, що вступає в суперечність із реальним становищем територіальних громад у правовій системі.

Проблема також полягає у відсутності законодавчо закріплених принципів реалізації спільних інтересів громад, що унеможлиблює їх ефективну співпрацю на рівні районів і областей.

Пропонується вектор системної доктринальної реконструкції права власності територіальних громад з урахуванням як внутрішньоукраїнських, так і європейських правових тенденцій. Застосування філософсько-правового, економіко-правового та юридико-реалістичного підходів дозволяє обґрунтувати інституційний характер цього права. Визначено два методологічні варіанти його концептуалізації: формально-юридичний (як похідну форму комунальної власності) та юридико-реалістичний (як комплекс норм, що регулюють колективне розпорядження об'єктами, важливими для кількох громад). Обґрунтовано необхідність ухвалення спеціального закону про комунальну власність, а також формалізації інституту спільної власності територіальних громад. Окрема увага приділяється імплементації європейського досвіду, зокрема дослідженню європейського юридико-понятійного апарату, який застосовується для відображення права власності громад у законодавчій базі та який базується на принципі субсидіарності й правовому плюралізмі. Запропоновано підхід, згідно з яким механізми розподілу компетенції щодо управління власністю територіальних громад повинні базуватися на принципах економічної ефективності, визнання та підтримки автономії місцевого самоврядування, чіткого розмежування юридичної компетенції.

У результаті дослідження доведено, що право власності територіальних громад в Україні, попри фрагментарність законодавчого закріплення, має ознаки цілісного правового інституту. Його ключовими характеристиками є гарантійність (зумовлена конституційним визнанням майнової самостійності громад), опосередкованість (через посередницьку роль місцевих рад у реалізації права), та диспропорційність (викликана нерівномірним доступом різних громад до ресурсів і управлінських важелів). Аналіз правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування показав, що понад половину всіх рішень складають акти, пов'язані з розпорядженням комунальним майном, що свідчить про

центральне значення даного інституту в організації місцевої влади. Водночас практика його застосування не відповідає його конституційному потенціалу, що обумовлено як правовими, так і управлінськими обмеженнями. Зокрема, недостатність майнових ресурсів громад, відсутність ефективних інструментів співпраці та нерозвиненість концесійних механізмів істотно знижують ефективність комунального господарювання.

Право власності територіальних громад потребує системного переосмислення як конституційного інституту, що формує та живить ключову одну з найбільших підвалин сучасної демократії – автономію місцевого самоврядування. Його належне функціонування можливе лише за умови системної кодифікації відповідних норм, формалізації механізмів взаємодії між громадами та переосмислення підходів до децентралізаційних процесів у публічній владі з врахуванням понять та принципів національного та наднаціональних рівнів Європейського Союзу. Висновки даного дослідження показують наявність двох взаємовиключних альтернатив щодо стратегічних напрямів майбутніх змін для законодавця: або визнати право власності територіальних громад основою їхньої повної економічної та юридичної самостійності, або розглядати його як елемент державної політики з відповідним збереженням ролі держави в управлінні майном. У будь-якому разі, без переосмислення правової природи та інституційного статусу комунальної власності неможливо говорити про повноцінну реалізацію принципу субсидіарності, самодостатність місцевої влади та ефективну модель демократичного врядування.

Ключові слова: конституційні засади; конституціоналізм; органи державної влади; органи виконавчої влади; місцеве самоврядування; право власності; територіальна громада; комунальна власність; громадська експертиза; громадський контроль; публічна влада; міжмуніципальне співробітництво; децентралізація; права людини; правотворча діяльність.

ANNOTATION

Novak O.O. The Ownership Right of Territorial Community as a Constitutional Basis for Local Self-Government in Ukraine. — Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 «Law» (08 - Law). – State University «Uzhhorod National University», Ministry of Education and Science of Ukraine, Uzhhorod, 2024.

In the process of building a democratic, legal state and implementing the principles of decentralization, the constitutional consolidation of the property rights of territorial communities as the economic and legal basis of local self-government is of particular importance. Despite the theoretical recognition of this right as fundamental for the autonomy of local authorities, its institutional and practical content remains fragmentary, which reduces the effectiveness of municipal property management. The need for a scientific rethinking of the functional purpose, scope and forms of implementation of this right in the context of Ukraine's European integration determines the relevance of the dissertation research.

Despite the formal consolidation in the Constitution of Ukraine of the right of territorial communities to own municipal property, the lack of a holistic legal mechanism for its implementation leads to the depreciation of this institution in the public legal space. In particular, the legislation does not contain either a unified concept of joint ownership of territorial communities, or a clear division of powers between bodies of different levels. Decisions concerning community property are made in conditions of legal uncertainty, which reduces the efficiency of management, inhibits the economic development of local self-government and increases the risks of abuse by the chain of intermediaries in the implementation of this right, which is formed and exists due to imperfections in the formal and legal approaches to its consolidation in the legal system. At the same time, the Constitution establishes the formal equality of all subjects of property rights, which contradicts the real position of territorial communities in the legal system. The problem also lies in the lack of legally enshrined

principles for the implementation of common interests of communities, which makes it impossible for them to cooperate effectively at the district and oblast levels.

A vector of systemic doctrinal reconstruction of the property rights of territorial communities is proposed, taking into account both domestic and European legal trends. The application of philosophical-legal, economic-legal and legal-realistic approaches allows us to substantiate the institutional nature of this right. Two methodological variants of its conceptualization are identified: formal-legal (as a derivative form of communal property) and legal-realistic (as a set of norms regulating the collective disposal of objects important for several communities). The need for the adoption of a special law on communal property, as well as the formalization of the institution of joint ownership of territorial communities, is substantiated. Special attention is paid to the implementation of European experience, in particular, the study of the European legal-conceptual apparatus, which is used to reflect the property rights of communities in the legislative framework and which is based on the principle of subsidiarity and legal pluralism. An approach is proposed, according to which the mechanisms for the distribution of competences regarding the management of property of territorial communities should be based on the principles of economic efficiency, recognition and support of the autonomy of local self-government, and clear delimitation of legal competence.

The study proves that the property rights of territorial communities in Ukraine, despite the fragmentation of legislative consolidation, have the features of a holistic legal institution. Its key characteristics are guarantee (due to the constitutional recognition of the property independence of communities), indirectness (due to the intermediary role of local councils in the implementation of the law), and disproportionality (caused by the unequal access of different communities to resources and management levers). An analysis of the law-making activities of local self-government bodies showed that more than half of all decisions are acts related to the disposal of communal property, which indicates the central importance of this institution in the organization of local government. At the same time, the practice of its application does not correspond to its constitutional potential, which is due to both

legal and managerial restrictions. In particular, the lack of property resources of communities, the lack of effective cooperation tools, and the underdevelopment of concession mechanisms significantly reduce the efficiency of municipal management.

The property rights of territorial communities require a systematic rethinking as a constitutional institution that forms and nourishes one of the key foundations of modern democracy - the autonomy of local self-government. Its proper functioning is possible only under the condition of the systematic codification of relevant norms, formalization of mechanisms of interaction between communities and rethinking of approaches to decentralization processes in public authorities taking into account the concepts and principles of the national and supranational levels of the European Union. The conclusions of this study show the existence of two mutually exclusive alternatives regarding the strategic directions of future changes for the legislator: either to recognize the property rights of territorial communities as the basis of their full economic and legal independence, or to consider it as an element of state policy with the appropriate preservation of the role of the state in property management. In any case, without rethinking the legal nature and institutional status of communal property, it is impossible to talk about the full implementation of the principle of subsidiarity, self-sufficiency of local authorities and an effective model of democratic governance.

Keywords: constitutional principles; constitutionalism; state authorities; executive authorities; local self-government; property rights; territorial community; communal property; public expertise; public control; public authority; intermunicipal cooperation; decentralization; human rights; law-making activity.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бєлов Д.М., Новак О.О. Теоретико-практичні особливості розпорядження комунальним майном за законодавством України. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: «Право»*. 2021. Вип. 67. С. 35-38.

2. Белов Д.М., Новак О.О. Розпорядження комунальним майном за законодавством України: окремі теоретико-правові питання. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 48-51.

3. Byelov D., Novak O. Communal property disposal: actual principles. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: «Право»*. 2022. Вип. 69. С. 37-40.

4. Палінчак М.М., Новак О.О. Ознаки права спільної власності територіальних громад. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С.70-74.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Новак О.О. Нормативно-правовий аналіз змін в управлінні публічною власністю в умовах воєнного стану. *Правова охорона культурних та матеріальних цінностей під час війни: міжнародна практика, реалії російсько-Української війни*: матеріали Міжнар. прав. шк., 29 верес. 2023 р. Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2023. С. 31-37.

6. Новак О.О. Особливості реалізації окремих форм публічної влади в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Парадигма конституційного, конституційно-процесуального права в умовах війни*: матеріали Міжнар. прав. шк., 24 листоп. 2023 р. Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2023. С. 50-59.

7. Міца В.В., Новак О.О. Розпорядження комунальним майном: загальні засади. *Муніципальне право, муніципальні права України в умовах війни*: матеріали Міжнар. прав. шк., 29 груд. 2023 р. Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2023. С. 45-52.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	10
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ЙОГО СПІВІСНУВАННЯ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	15
1.1. Співвідношення інституту місцевого самоврядування та публічної влади..	15
1.2. Власність як засіб існування інституту місцевого самоврядування: перспектива економічного аналізу права.....	41
Висновки до Розділу 1.....	65
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПІДХОДІВ ДО РЕГУЛЮВАННЯ.....	67
2.1. Основні ознаки права комунальної власності.....	67
2.2. Форми власності територіальних громад в Україні.....	103
Висновки до Розділу 2.....	121
РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ЯКІСНИХ НОРМАТИВНИХ ЗМІН.....	125
3.1. Окремі приклади актуальності вітчизняної нормативно-правової спадщини.....	125
3.2. Європейське розуміння ролі власності та ресурсів територіальної громади.....	135
3.3. Відповідність інституту власності територіальних громад статусу «конституційного» та його вплив на діяльність органів місцевого самоврядування.....	153
Висновки до Розділу 3.....	169
ВИСНОВКИ.....	177
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	179
ДОДАТКИ.....	196

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Розбудова правової, демократичної держави, що ґрунтується на принципах народовладдя, автономії місцевої влади та децентралізації, потребує докорінного переосмислення інституцій, які забезпечують функціонування місцевого самоврядування як базової форми публічної влади. У цьому контексті право власності територіальних громад набуває ключового значення як економіко-правова основа автономії місцевої влади, а також як гарантія ефективного самоуправління на місцевому рівні. Конституційне визнання цього права, з одного боку, формує матеріальну основу діяльності місцевих рад, а з іншого — виявляє численні проблеми інституційного та правозастосовчого характеру, пов'язані з розмитістю обсягів повноважень, нестачею правових механізмів реалізації права власності та недостатньою розвиненістю норм про спільну власність громад.

Актуальність дослідження зростає у зв'язку з продовженням децентралізаційної реформи в Україні, імплементацією Європейської хартії місцевого самоврядування та курсом на гармонізацію національного законодавства з правовими стандартами ЄС. Наявні суперечності між формальними нормами Конституції України та реальними можливостями громад у сфері розпорядження власністю викликають необхідність глибокого аналізу правової природи, інституційного статусу та практик реалізації цього права. У період після масштабного територіального укрупнення громад (2020–2021 рр.) проблема ефективного управління комунальною власністю набуває нового виміру — як інструменту економічного самозабезпечення, політичної суб'єктності та інтеграції громад у регіональні і національні системи врядування.

Напрямок наукової роботи. Дослідження здійснено у межах конституційно-правового напрямку юридичної науки, з урахуванням міждисциплінарного підходу, який передбачає залучення положень муніципального права, теорії публічної влади, економіки публічного сектору, а також інституційної теорії права. Особливий акцент зроблено на аналізі правового інституту комунальної

власності через призму філософсько-правового, економіко-правового та юридико-реалістичного підходів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дослідження пов'язане з виконанням наукових тем, що реалізуються в межах загальнодержавної політики децентралізації влади в Україні, зокрема:

- «Правові засади формування ефективної системи публічного управління в умовах децентралізації» (програма Мінрегіону України);
- «Інституційне забезпечення місцевого самоврядування в контексті адміністративно-територіальної реформи» (державна цільова програма розвитку місцевого самоврядування);
- «Європейська інтеграція та правова гармонізація: публічно-правовий аспект реформування» (науково-дослідна програма ДВНЗ «УжНУ»);
- «Реформування місцевої влади: юридичні та організаційні аспекти» (наукова тема кафедри конституційного права ДВНЗ «УжНУ»).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексне теоретико-правове обґрунтування права власності територіальних громад як інституційної основи місцевого самоврядування, визначення його функціонального змісту, методів реалізації та перспектив реформування з урахуванням європейських стандартів.

Для досягнення цієї мети були поставлені такі завдання:

- Проаналізувати конституційно-правову природу права власності територіальних громад як форми публічного права;
- Дослідити юридичний зміст і особливості спільної власності територіальних громад;
- Визначити проблеми нормативного забезпечення реалізації права комунальної власності в умовах децентралізації;
- Оцінити ефективність сучасної правотворчої та правозастосовної практики у сфері розпорядження майном територіальних громад;
- Обґрунтувати потребу у кодифікації законодавства у сфері комунальної власності та розробити загальні засади спеціального закону.

- Проаналізувати європейський досвід регулювання правового статусу комунальної власності та його можливості для імплементації в Україні;

- Сформулювати рекомендації щодо удосконалення розмежування компетенції органів публічної влади в управлінні майном громад.

Об'єкт дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації права власності територіальних громад в системі місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є конституційно-правові засади, форми, механізми та інституційна структура реалізації права власності територіальних громад в Україні та країнах Європейського Союзу.

Методи дослідження. У роботі застосовано комплекс методів наукового пізнання, зокрема: діалектико-матеріалістичний метод — для аналізу правових категорій у їх розвитку та взаємозв'язку; формально-юридичний метод — при дослідженні законодавства України та Європейського Союзу; порівняльно-правовий метод — для вивчення досвіду європейських країн у сфері комунальної власності; метод юридичного реалізму — для аналізу практики застосування норм щодо власності громад; економіко-правовий метод — для оцінки економічної ефективності моделей управління власністю; філософсько-правовий підхід — для розкриття концептуального значення права власності у структурі місцевого самоврядування; системно-структурний підхід — для визначення місця інституту власності в загальній моделі публічної влади.

Нормативно-правова основа дослідження. Дослідження ґрунтується на широкому колі нормативно-правових актів, серед яких: Конституція України; Європейська хартія місцевого самоврядування (та її додатки і протоколи); Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про оренду державного та комунального майна»; Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна»; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, Мінрегіону, рішення Конституційного Суду України; акти муніципального права європейських держав (Німеччини, Польщі, Франції, Італії, Словаччини, Чехії).

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна одержаних результатів полягає в комплексному переосмисленні права власності територіальних громад як інституційного елементу конституційного ладу України та підґрунтя автономії місцевого самоврядування, зокрема:

Уперше:

- запропоновано дві методологічні моделі концептуалізації права власності територіальних громад: формально-юридичну (як похідну форму комунальної власності) та юридико-реалістичну (як комплекс механізмів колективного управління майном);

- сформульовано положення про інституційну автономність цього права та його гарантійний характер у контексті конституційної рівності суб'єктів власності;

- обґрунтовано необхідність прийняття спеціального закону про комунальну власність, формалізації правового режиму спільної власності громад і чіткого розмежування компетенції між органами різних рівнів публічної влади;

- запропоновано новий підхід до структурування повноважень на основі принципів економічної ефективності, субсидіарності та правового плюралізму, з урахуванням європейських моделей правового регулювання;

- ідентифіковано та доведено на прикладі результатів правозастосовчої діяльності окремих представницьких органів місцевого самоврядування антагонізм права комунальної власності в теоретичній та практичній правових площинах.

Удосконалено:

- теоретичні підходи до розуміння ролі місцевого самоврядування як елемента системи публічної влади та його співвідношення з іншими складовими такої системи;

- методичку диференціації форм права комунальної власності в контексті чинної нормативно-правової термінології;

- обґрунтування доцільності застосування міждисциплінарного підходу до дослідження права власності територіальних громад в контексті його конституційного значення для становлення інституту місцевого самоврядування;
- розуміння ролі, функціонально-правової природи та питомої частки права комунальної власності у правозастосовчій діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

Набули подальшого розвитку:

- доктринальне підґрунтя інтерпретації права власності територіальних громад у національному та наднаціональному рівнях правової системи держав-членів ЄС;
- теоретико-практичні підходи до розуміння правової природи поняття «публічна власність»;
- обґрунтування твердження про необхідність законодавчого визначення термінів «інтереси територіальних громад» та «спільні інтереси територіальних громад» та перегляд окремих чинних норм спеціалізованого закону про місцеве самоврядування на предмет його здатності декларувати належний організаційно-правовий інструментарій для представництва, забезпечення та задоволення інтересів територіальних громад;
- ідентифікація та дослідження основних ознак-принципів права власності територіальних громад як конституційного інституту;

Теоретичне та практичне значення отриманих результатів. Положення, зміст та висновки даного дисертаційного дослідження доповнюють здобутки сучасної науки конституційного права і можуть бути використані для подальшого дослідження ролі місцевого самоврядування як демократичного інституту та ефективних засобів досягнення оптимального рівня децентралізації влади в Україні, зокрема, сприятимуть вдосконаленню понятійного апарату галузі місцевої влади, принципів побудови та існування окремих елементів такої галузі за міжнародно визнаними правовими стандартами, а також для формування принципів, які лягатимуть в основу подальшої еволюції нормативно-правової регламентації функцій та повноважень представницьких

органів місцевого самоврядування. Головні результати дослідження, подані в дисертації, використовуються та можуть бути використані:

- у *законодавчій діяльності* – як теоретико-методологічне підґрунтя для вдосконалення чинного законодавства України у напрямку наближення окремих його норм до зразкових принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, оптимізації ряду розділів Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийняття спеціалізованого Закону України, який дефінітивно закріплюватиме інститут права власності територіальних громад як основу місцевого самоврядування в Україні, послаблення державного регуляторного впливу на процес реалізації територіальними громадами майнових прав речових.

- у *науково-дослідній сфері* – як відправний пункт для дискусій про проблематику нормативно-правового забезпечення автономії місцевого самоврядування та шляхів її досягнення, актуальність застосування досвіду моделей місцевого самоврядування у західних демократіях та академічну цінність у міждисциплінарному науковому підході до дослідження традиційних для юриспруденції понять та категорій;

- *правотворчості* – зокрема, у відповідній діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в частині розуміння та розбудови механізмів ефективного управління власністю територіальних громад з урахуванням особливостей розбалансованої не на користь місцевої влади вітчизняної нормативно-правової системи;

- *правозастосовній діяльності* – з метою покращення функціонального спрямування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні;

- *освітньому процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, текстів лекцій з дисциплін: «Теорія держави і права», «Муніципальне право», «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Юридична деонтологія», «Господарське право» та ін.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійним дисертаційним дослідженням, що містить результати, висновки та рекомендації, отримані автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації обговорено на засіданнях кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет». Окремі положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, отримали також апробацію на міжнародних правових школах, зокрема: міжнародній правовій школі «*Правова охорона культурних та матеріальних цінностей під час війни: міжнародна практика, реалії російсько-Української війни*» (м. Ужгород, 29 вересня 2023 р.); міжнародній правовій школі «*Парадигма конституційного, конституційно-процесуального права в умовах війни*» (м. Ужгород, 24 листопада 2023 р.); міжнародній правовій школі «*Муниципальне право, муниципальні права України в умовах війни*» (м. Ужгород, 29 грудня 2023 р.).

Публікації результатів дослідження. Результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у семи наукових публікаціях, у тому числі у чотирьох статтях, які включені МОН України до переліку наукових фахових з юридичних наук та трьох тезах доповідей на міжнародних правових школах.

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг роботи становить 202 сторінки, з них основного тексту – 171 сторінка. Робота містить 4 рисунки, 1 таблицю. Список використаних джерел налічує 239 найменувань та розміщений на 34 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ЙОГО СПІВІСНУВАННЯ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Співвідношення інституту місцевого самоврядування та публічної влади

Багатьма науковцями прийнято розглядати місцеве самоврядування в Україні як важливу складову системи публічної влади. Такий висновок та перспектива погляду прослідковується в численних вітчизняних наукових працях, які з'являлися протягом всього часу незалежності України. Місцеве самоврядування як інститут існує та реалізовується на рівні територіальних громад, таких як сільські, селищні та міські ради, що формуються шляхом загального прямого голосування. Зв'язок місцевого самоврядування з центральною системою публічної влади є відображенням основних принципів демократії та децентралізації, які перебувають на шляху становлення в українському суспільстві.

Органи місцевого самоврядування в Україні покликані виражати волю населення своїх територій та виконують ряд представницьких функцій в такому процесі. Місцеві ради уповноважені приймати рішення у широкому спектрі питань локального значення – від завдань забезпечення життєздатності громади через розвиток та підтримання інфраструктури до задоволення окремих, найбільш філігранних потреб індивідів, які формуються третім й четвертим поколіннями людських прав та свобод. Особливість складності прийняття вказаних рішень міститься у здатності застосовувати комплексний підхід, який одночасно узгоджуватиметься з інтересами місцевого населення, буде ефективним, та залишатиметься у межах встановленої центральною владою правової компетенції.

Окрім своїх представницьких функцій, органи місцевого самоврядування також забезпечують контроль за виконанням прийнятих рішень та взаємодіють з

іншими органами публічної влади на різних рівнях. Нерідко вони виступають в ролі своєрідного «посередника» між центральними органами влади та членами територіальних громад, який забезпечує більш ефективну та прозору взаємодію між суб'єктами публічних правовідносин.

На думку автора, важливим аспектом дослідження співвідношення місцевого самоврядування з системою публічної влади є процес збалансовування його взаємодії у такій системі, який наразі відбувається в рамках гарячої стадії проведення децентралізаційних процесів та передачі низки повноважень з центрального рівня на місцевий. Останні роки Україна активно проводить реформи у сфері місцевого самоврядування та децентралізації, що підкреслює важливість функціонування цих демократичних інститутів для сталого розвитку та євроінтеграції країни. Цілі та завдання вказаних перетворень прості - створення умов для надання громадам більшого ступеня самостійності та автономії у вирішенні питань на місцях, сприяння розвитку локальних ініціатив, забезпечення рівномірного розвитку усіх регіонів країни, та, як наслідок - створення умов та забезпечення відповідності критеріям входження України до спільноти європейських розвинутих країн.

Загалом, місцеве самоврядування є не тільки засобом реалізації демократичних принципів та прав громадян, але й інструментом забезпечення ефективної та гнучкої системи публічної влади на різних рівнях управління. Воно є однією з підвалин для сприяння розвитку суспільства, демократії та гармонійного функціонування держави.

Дослідження будь-яких правових, соціальних чи економічних інститутів, що існують у громадянському суспільстві, є неможливим без створення контексту – умов, за яких воно здійснюється та обраного кута, під яким буде розглянуто об'єкт дослідження. Аналіз права, що є похідним або таким, що засноване на іншій правовій інституції, не може розглядатися поза її межами, такий розгляд неможливий без порушення правил логічного підпорядкування понять. Відтак, надання визначення поняттю «місцеве самоврядування»

слугуватиме належним контекстом для даного дослідження, та визначить своєрідні «кордони», в межах яких воно проводитиметься.

Місцеве самоврядування та його роль в системі публічної влади було та залишається предметом численних досліджень у вітчизняній науці. Незважаючи на виникнення нових перспектив погляду на значення місцевої влади, серед науковців залишаються сталими окремі переконання, зокрема, щодо її зв'язку з категорією «публічної влади».

Так, як зазначив Журавський В. С., аналіз поняття місцевого самоврядування як форми і способу організації влади на місцях дає можливість визначити місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади [1].

В контексті дослідження встановлення необхідного рівня децентралізації як обов'язку демократичного розвитку суспільства, Байрак С. О. вказує, що «виступаючи структурним компонентом механізму управління державою, місцеве самоврядування є єдиною формою публічної влади, здійснюючи яку, суспільство безпосередньо реалізує надані йому владні повноваження.» [2].

Визначаючи місце місцевого самоврядування в системі громадянських інститутів Любченко П. М. відзначив, що «будучи багатогранним політико-правовим явищем, місцеве самоврядування виступає як (а) фундаментальний принцип конституційного ладу, (б) форма народовладдя, (в) системна організація, (г) форма реалізації публічної влади, а його органи і посадові особи – як її підсистема, (д) форма залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, (е) право територіальної громади, (є) різновид суспільного управління.» [3].

На окрему увагу заслуговують висновки судді Конституційного Суду України у відставці Кампа В.М., згідно з якими «місцеве самоврядування за своєю природою виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і від влади об'єднань громадян. Воно втілює

місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава втілює загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів» [4]. Вищенаведене визначення дає підґрунтя для оцінки місцевого самоврядування як форми здійснення публічної влади, відмінної від державної, та водночас такої, що є з нею нерозривно пов'язана.

Підтримуючи наведене визначення, Кампо В.М. у окремій думці судді Конституційного Суду України щодо рішення від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» назвав органи місцевого самоврядування як носії публічної влади відповідальними за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами [5].

На думку автора, показовим є факт нормативного закріплення відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема у ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з одночасною відсутністю формально визначеного зворотнього зв'язку у вигляді відповідальності держави перед територіальними громадами. Такий підхід законотворця свідчить як і про відособленість інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади, так і про окремі ознаки його підпорядкування владі державній.

Наведені тлумачення поняття «місцеве самоврядування» говорять про наявність певної міри однастайності думок науковців щодо його приналежності до категорії публічної влади. Утім, далеким від однозначного залишаються характерні ознаки такого зв'язку, зокрема - ступінь самостійності, автономності пов'язаних інститутів, межі та умови, в яких вони існують, регуляторна складова, тощо. Самостійність та автономність місцевого самоврядування в системі публічної влади залишається однією з найбільш популярних ознак, якими вчені

наділяють інститут місцевої влади, при цьому залишають поза увагою більш глибоке дослідження необхідної для належного функціонування елементів такої системи міри відповідної автономії.

В даному контексті цінною є також перспектива вчених-представників країн, що належать до англо-американської правової сім'ї, з огляду на можливість аналізу результатів досліджень проблематики місцевої влади, добутих з іншого правового середовища. Однією з особливостей такого середовища в Сполучених Штатах Америки є, зокрема, наявність системи суб'єктів, взаємодія з якими визначає роль та статус місцевої влади. Таку систему утворюють федеральний уряд, уряд штату, та суб'єкти приватного права. На перший погляд, така ієрархія може порівнюватись з вітчизняною системою адміністративно-територіального устрою, у якій на одному шабелі окрема територіальна громада перебуває у взаємодії з районною радою, на другому - з районною, на третьому - з державою. Утім, з порівняльно-правової точки зору, така аналогія у своїй суті позбавлена змісту, оскільки чинна нормативно-правова база не передбачає реальної можливості для прийняття обласними та районними радами актів, що в імперативному порядку обмежували б або скеровували б в певному напрямі можливості поведінки окремих територіальних громад. Повноваження районних та обласних рад радше існують в тій нормативно-правовій площині, яка не перетинає межі повноважень інших місцевих органів самоврядування.

Описуючи науку про місцеву владу або ж місцеве самоврядування, автори «Local government in a nutshell» визначають, що право місцевого самоврядування - це вчення про те, як юридичні утворення, що перебувають у підпорядкуванні штату, вправляються зі здійсненням владних повноважень [6]. Такий підхід відразу спрямовує увагу на існування правового осередку, що ставить в залежність та обмежує право місцевого самоврядування. Утім, як зазначають автори, нормотворчі органи місцевої влади самі вправі визначати межі власних повноважень, та, як наслідок, діяти та приймати рішення всередині них [6]. Судячи ж, в свою чергу, вправі відкладати набрання юридичної сили прийнятими

рішеннями, з огляду на їх прийнятність. Висновок суду за критерієм прийнятності рішення органу місцевої влади засновується на ознаці відповідності такого рішення публічній меті [6]. Автори завершують думку тезою, про те, що ознака прийнятності лежить в основі питання про необхідність зосередження або розосередження влади для захисту особистих свобод [6].

Юридичне визначення можливості органу місцевої влади діяти перебуває у залежності від джерел, які наділяють його владою. Як приклад, автори називають такими джерелами статутні та конституційні норми [6]. При цьому, якщо конкретна владна дія не є виражено погодженою та водночас не є прямо забороненою, висновок про її правомірність випробовується обґрунтованістю доводів та очевидним або приглушеним зв'язком з визначеними повноваженнями. «Суд висновує, що повноваження щодо управління муніципальним аеропортом не є достатньою мірою обґрунтованими виходячи із статутних повноважень щодо можливості встановлення правил дорожнього руху та обов'язком щодо створення та надання можливості користування парками й рекреаційними установами» [6]. Вищенаведений приклад контрастує з вітчизняним підходом до визначення повноважень місцевої влади, які частина 2 статті 19 Конституції України ставить у пряму залежність із законами України [7]. Поглиблює таку залежність ряд норм, закріплених у чинному законодавстві, зокрема, пункт 5 частини 1 статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким суб'єкт владних повноважень (до яких віднесено органи місцевого самоврядування) вправі звернутися за вирішенням спору публічно-правового характеру виключно у випадку, коли таке право йому надано законом [8]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» як спеціальний нормативно-правовий акт також є в міру стриманим щодо питання взаємодії місцевої влади з судами. Стаття 4, частина 4 статті 71 Закону хоча і формально закріплюють принципи судового захисту прав територіальних громад, утім роблять це з доволі вузько окресленими рамками. Так, відповідно до частини 4 статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до

суду щодо визнання незаконними обмеженого кола актів, серед яких: акти місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [9]. Водночас вищезазначений закон закріплює відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою зокрема, та не містить норм, які б передбачали існування такого зв'язку у зворотному напрямку. Варто також відзначити, що чинним законодавством не надано жодної регламентації поняттю «інтерес територіальної громади», «публічний інтерес», або ж критеріям, яким би такі поняття мали відповідати, в тому числі для цілей оцінки правомірності рішень місцевої влади.

Повертаючись до «Local government in a nutshell», варто звернути увагу на те, що, на думку авторів, питання оцінки дій місцевої влади може лежати в основі юридичної визначеності ступеня можливості місцевої влади приймати рішення, оскільки, зокрема, і штат, і місцева влада могли ввести в дію норми, які регулюють однакові питання в неконфліктній манері [6]. Також необхідність оцінки дій місцевої влади може постати внаслідок дій штату, спрямованих на спробу встановити свою владу над справами, вирішення яких віднесено до площини захищеної компетенції місцевої влади [6]. Як приклад вказаних тверджень, автори наводять гіпотетичну ситуацію, згідно з якою штат ввів у дію норму, яка зобов'язує потенційних народних обранців оприлюднювати певну інформацію, що дозволяла б виборцям надавати оцінку зв'язкам таких обранців з суб'єктами владних повноважень. Одночасно, локальний нормотворчий орган вводить у дію правила, які мають аналогічну мету проте є більш жорсткими за своїм змістом. В такому випадку, суд при наданні оцінки діям місцевої влади вправі враховувати ряд факторів. Зокрема, судом може бути встановлено, що дії місцевої влади вчинені поза межами компетенції, утім в основі такого рішення, як вже було зазначено, повинна лежати оцінка прийнятності таких дій. Ще одним із можливих варіантів розвитку подій автори називають той, згідно якого суд може встановити, що навіть у випадку наявності формально закріпленого права

місцевої влади врегульовувати порушені питання, прийняті рішення спричинять наслідки, які матимуть значення для всього штату, а отже - прийняття таких рішень є властивим для органів з більш широкою юрисдикцією. Нарешті, суд може оцінити дії місцевої влади як «доповнюючі» відносно норм, впроваджених штатом, або ж встановити, що локальні норми «забороняють те, що дозволяє закон штату» [6].

Підводячи підсумок щодо думок авторів «Local government in a nutshell» про нормотворчу діяльність місцевої влади, можна відзначити, що вони відображають раціонально збалансований підхід до її повноважень, які перебувають у гнучкій взаємодії з іншими формами реалізації публічної влади, а одним із критеріїв такої гнучкості виступає поняття «прийнятності» локальних актів, яке є відображенням їхньої публічної мети.

Для більш детального дослідження зв'язку, способів та характеру взаємодії місцевої влади з іншими її формами ключовим постає питання витоків, джерел підтримки та живлення місцевої влади як правового інституту. Розглядаючи підходи до розуміння джерела місцевої влади, Девід Дж. Маккарті описує маятникові тенденції у правовій думці Сполучених Штатів Америки, які були сформовані політикою уряду та полягали у періодичній зміні між двома перспективами: існування повної гегемонії держави і, як природній наслідок, безсила локальна влада, або ж встановлення потужного «локалізму», який відображає давні традиції місцевої автономії, очевидні соціальні та економічні імперативи для урбанізації та психологічні, інтуїтивні висновки громадян про те, що якнайближчий доступ до та контроль владних інституцій є обов'язковим предикатом для індивідуальної соціальної та економічної свободи [6]. Такий дуалістичний характер підходів лежить в основі дискусії про те, чи є місцева влада повністю залежною від абсолютної влади держави. Однак, оскільки місцевій владі не притаманний суверенітет у всій його потузі, будь-які її дії чи рішення повинні бути заснованими на частці влади, яка є делегована державою. З огляду на те, що делегація влади державою може не виправдати очікувань щодо її можливості забезпечити місцеву владу здатністю відповідати на конкретні

виклики локального характеру, часто виникають питання про саму можливість місцевої влади вирішувати відповідні питання. У випадку відсутності чіткої авторизації на вчинення певних дій місцева влада може опинитися у становищі, яке передбачатиме потребу вдатися до одного з трьох напрямів отримання необхідних делегованих повноважень: виражене наділення можливістю приймати рішення у конкретному випадку; розширення існуючих регуляторних повноважень конкретних органів місцевої влади або наділення місцевої влади статусом «home rule», тобто віднесення визначених правовідносин під повний регуляторний вплив локальних інституцій [6].

Зміст вищезапропонованих шляхів дозволяє припустити, що джерело місцевої влади, незалежно від тих методів, якими воно формує відповідний правовий інститут, завжди знаходиться у межах іншої, ширшої ланки публічної влади, згідно з даним прикладом – у межах державної.

Показовим є запропоноване Ен О. Боуман визначення місцевого самоврядування, яке на думку автора хоч є тривіальним, але влучно відображає сутність поняття з точки зору асоціативної людської психології. Так, на думку Ен О. Боуман, місцеве самоврядування - це той рівень влади, який забезпечує боротьбу зі злочинністю, гасить пожежі, викладає бруківкою вулиці, збирає сміття, утримує парки, забезпечує водопостачанням та надає освіту дітям [10]. Місцеву владу в Сполучених Штатах Америки авторка поділяє на дві категорії - універсальну та спеціальну місцеві влади. Універсальною є така, що виконує широке коло функцій держави на локальному рівні, спеціальною - влада, що наділена конкретним, вузьким колом повноважень, та переслідує досягнення особливої мети [10]. З порівняльно-правової точки зору, в контексті вищезапропонованої класифікації місцеве самоврядування в Україні можна назвати обмежено універсальним, утім інституції, які б слугували аналогами, або ж частково чи повністю відповідали ознакам визначеного виду спеціальної місцевої влади, відсутні. Прикладами спеціальної місцевої влади в Сполучених Штатах Америки є шкільні або спеціальні райони у містах чи поза їх межами [10].

Стосовно взаємозв'язку місцевої влади з іншими її ланками Ен О. Боуман зазначила, що місцева влада є життєзалежною від влади штату. Простими словами, влада штату надає місцевій владі легальний базис для існування [10].

Одночасно, авторка розмірковує над питанням про те, хто є носієм реальної здатності приймати рішення та діяти в межах правового інституту місцевої влади, та доходить в своїх роздумах до висновку про наявність двох теорій щодо суб'єктів-носіїв, які володіють владою на місцях: елітарної та плюралістичної [10]. В основу обох цих теорій лягла соціологічна точка зору та відповідні дослідження, результати одного з яких показали, що, зокрема, в місті Мідлтаун, штат Індіана, було ідентифіковано соціальну групу, яка через наявність значної економічної сили змогла зосередити у своїх руках левову частку реальної можливості вирішувати питання та проблеми місцевого значення. Такий приклад і є відображенням елітарної теорії, згідно з якою у межах певної громади владу зосереджує окрема, порівняно незначна за своєю кількістю група людей [10]. Підтримкою такої теорії, на думку Ен О. Боуман, також є ще одне дослідження, наслідком проведення якого стало виявлення у місті Атланта ізольовану групу з сорока людей, які домінували у місцевій політичній системі, та, знову ж, відзначились наявністю значного економічного впливу, який в свою чергу і детермінував індивідуальний ступінь впливу кожного члена такої групи [10].

Антиподом до елітарної теорії стала плюралістична, яка несе в собі зміст менш похмурий та конспірологічний та описує процес прийняття рішень як «торг, взаємне пристосування та компроміс» [10]. Згідно з плюралістичними поглядами, місцева влада не належить жодному монополістичному утворенню, натомість - вона є фрагментованою, та розосередженою між кількома групами, які залежно від виниклої проблеми, можуть бути залучені до процесу прийняття рішень незалежно від ступеня згуртованості, розміру або ж заможності таких груп. Порівнюючи обидві теорії, авторка доходить висновку, що плюралізм тарує шлях для значно доступнішої системи прийняття рішень громадою ніж підходи елітизму [10]. Дослідження, проведене соціологами в Нью-Гейвені, штат

Конектикут, показало, що всі рішення, які приймалися в місті, були результатом взаємодії системи груп з більш ніж одним центром влади. За винятком мера, не було виявлено жодної особи або групи осіб, які б мали значний вплив на одночасне вирішення питань місцевого значення, що б відносилися до різних галузей суспільних відносин [10]. У підсумку авторка доходить до висновку, що успіх у плюралістичному середовищі залежить від здатності окремих соціальних груп утворювати коаліцію з іншими, а сам плюралізм є більш обнадійливою інтерпретацією влади громади [10]. Водночас ні теорія елітизму, ні теорія плюралізму не здатна належним чином пояснити кому реально належить місцева влада [10]. Фактично, деякі дослідники стверджують, що «неможливо назвати жодне описове твердження про приналежність місцевої влади, яке б однаково застосовувалось щодо декількох місцевих громад у Сполучених Штатах» [10]. Група політичних вчених переконана, що типологія влади громади базується на оцінці двох змінних: ступеня широкого або вузького розподілу політичної влади між членами громадянами, та ступеня конвергентності, сумісності або ж розбіжності й відторгнення ідеології політичного керівництва [11].

Незалежно від оцінки та зважування позитивних та негативних аспектів вищеописаних Ен О. Боуман теорій, обидві вони закладають підґрунтя для майбутніх роздумів щодо джерела походження місцевої влади. Зокрема, покликання їхнього змісту на зв'язок процесу прийняття рішень з кількома різними чи певною, окремо визначеною соціальною групою підштовхує до висновку про те, що місцева громада попри своє існування всередині суверенного утворення може виступати носієм влади в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці. Одночасно, називати таке припущення «аксіомою», яка може бути застосована щодо місцевих громад, незалежно від правової системи, в межах якої вони існують, було б передчасним, зважаючи на контрастний контекст, який на практиці створюється, зокрема, вітчизняною нормативно-правовою регламентацією. Так, процедура порівняння правових інституцій в межах різних правових систем є доволі делікатною, та повинна відтворюватись з увагою до міжінституційних зв'язків, які існують всередині

кожної системи, але зважаючи на значну близькість підходів до тлумачення поняття місцевої влади, автор вважає порівняння в даному випадку допустимим.

Стаття 5 Конституції України встановлює, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [7]. Таке визначення з перспективи співвідношення поняття «народ» та наданим йому Основним Законом одним із способів «здійснення влади через органи місцевого самоврядування» є доволі неоднозначним. Конституційний Суд України у рішенні від 5 жовтня 2005 року про офіційне тлумачення, в тому числі, положень частин другої, третьої, четвертої, статті 5 Конституції України відзначив, що «положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу» [12]. Наведені висновки Конституційного Суду України свідчать про те, що народ в своїй сукупності як єдиний носій суверенітету визначає порядок реалізації права на місцеве самоврядування. При цьому, територіальним громадам надається компетенція у тих обсягах, що були наперед окреслені волею всього народу. Опосередкованим підтвердженням цьому є визначення поняття «територіальної громади», яке закріплене у статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою територіальною громадою є жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [9]. По суті, зміст вказаного визначення обмежується однією ознакою територіальної громади - проживання в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці та не містить відсилання на інші джерела, що декларували б здатність бути носієм відособленої або делегованої частини влади. Такий підхід підкреслює пряму залежність інституту місцевого самоврядування в Україні від інституцій державних, а в окремих випадках - безпосередню його підпорядкованість останнім, що, в свою чергу, має наслідком

виникнення в процесі реалізації територіальними громадами власних конституційних прав ситуацій диспропорційного розподілу повноважень та реальної здатності приймати рішення.

Свій погляд на інститут місцевого самоврядування пропонує британський вчений Дайліс М. Гілліс, на думку якого під місцевим самоврядуванням зазвичай розуміють систему територіальних одиниць з визначеними межами, правовою ідентичністю, інституційною структурою, владою та обов'язками, встановленими загальними чи спеціальними статутами, а також ступенем фінансової та іншої автономії [13]. Вказане визначення автор порівнює з демократією, як формою публічної влади, яка, на його погляд, стурбована національною політичною системою заснованою на участі громадянства, влади більшості, консультаціях та обговореннях і відповідальності лідерів за здатність управляти [13].

Розвиваючи думки щодо співвідношення демократії та місцевого самоврядування Дайліс М. Гілліс звертається до історичної перспективи, яка формує три взаємосуперечливі теорії, які стверджують про те, як такі явища є пов'язаними. Перший із таких поглядів зосереджується на тому, що місцеве самоврядування є плеканною традицією, що повністю суперечить принципу виборності демократії [13]. Змістом другого погляду є те, що принципи демократії - влада більшості, егалітаризм та уніфіковані стандарти для кожного - не можуть вмістити основні ідеї та твердження місцевої влади, що характеризуються вузькоспрямованістю, диверсифікованістю, варіативністю та потенційно - олігархічністю й корумпованістю [13]. Натомість, третій погляд - є протилежним та нерозривно пов'язує демократію з інститутом місцевого самоврядування. Свобода стає потужно захищеною через можливість платників податків мати право голосу, бути проінформованими та такими, на чію думку, зважають, а також такими, що вправі у власних містах та селах вирішувати питання, які стосуються суто місцевих інтересів [13].

Дайліс М. Гілліс у роздумах про виправданість існування місцевого самоврядування відсилає до слів британського філософа, політичного

економіста та члена палати громад парламенту Великої Британії другої половини XIX століття - Джона Стюарта Мілла, який стверджував, що місцеве самоврядування є унікальною передумовою єдності та братерства. Воно є первинним елементом демократії, що несе в собі глибинну цінність, незалежно від функцій, для виконання яких місцеве самоврядування використовуватиметься [13]. Така *a priori* роль місцевого самоврядування заперечується сучасними прагматистами, зокрема - Хью Уоленом, який зазначає, що розподіл влади між центральними та місцевими органами не може бути змістом принципу. Виключно основа політичної системи повинна визначати роль місцевої влади у державі та її внески до демократичного суспільства. Прагматичний висновок Уолена зводиться до того, що місцеве самоврядування радше є частиною політичних традицій та способом надання державних послуг, аніж самостійною формою влади [13].

На думку Дайліса М. Гіллса, місцеве самоврядування може не мати такого ступеня легітимності, яким його наділяють окремі теоретики, оскільки інтереси пересічного громадянина обмежуються індивідуальними турботами та проблемами, а отже - такий громадянин є відносно індіферентним до існування даного інституту. Практичним підходом в такому випадку стало б наділення місцевого самоврядування здатністю надавати послуги для локальних мешканців з метою задоволення індивідуальних потреб та захисту від безликої бюрократії [13]. Така мета краще досягається безпосередньо на місцях, ніж з централізованої позиції, з огляду на більш зручне становище членів місцевих представницьких формувань у процесі прийняття рішень [13]. Утім, як висновує автор, не можна не погодитись з думкою про те, що не може існувати жодної «локальної демократії» безособово та окремо від демократії національної. Термін «демократія» стосується до держави в цілому, а життєво важлива контрибуція місцевого самоврядування полягає в його ролі як політичної інституції, через яку люди беруть участь в управлінні державою та уживаються зі своїми міжлокальними відмінностями [13].

Англійці цінують місцеве самоврядування як легітимну та необхідну частину демократичного суспільства. Багато європейських мислителів дотримуються протилежних поглядів [13]. Дайліс М. Гіллс звертає увагу на плюралізм європейських поглядів на значення місцевого самоврядування, та, як приклад, наводить систему місцевих органів Франції, яка відрізняється в британської, зокрема, тим, що всі місцевості мають один загальний статус незалежно від їхнього розміру та урбаністичних характеристик, та є наділеними владою відповідно до реальної міри своїх можливостей її реалізовувати. Централізований контроль є суворим та здійснюється через систему Префектів, які, власне, і призначаються центром, та переважно займаються питаннями, пов'язаними з фінансами та бюджетом [13]. Відмінність французьких та англійських поглядів на місцеве самоврядування підкреслюють слова професора Ленграда, який стверджував, що демократія піклується про турботи національного значення, керуючись владою більшості, рівністю та єдиностандартністю. Місцеве самоврядування ж, в свою чергу, контрастує з цими ідеями через свою вузьконаправленість, відособленість та стурбованість виключно локальними інтересами. Обидва явища у своїй суті є протиставленням одне одному, та зазнали розвитку виключно через історичне співпадіння обставин у XIX столітті [13]. Ленград додав, що однаково помилковим було б розглядати місцеве самоврядування як основу політичного вчення про демократію. Незначна кількість національних лідерів є виходцями з локальних політичних арен, які більш схильні до насадження вузьких секційних інтересів аніж до прихильності та прийняття демократії в цілому. Пересічний громадянин ставав більш освіченим у питаннях демократії через національну політику та відповідно - проблеми національного значення [13].

Бельгійський публічний службовець Лео Мулен також спростовував думку про те, що місцеве самоврядування має місце в теорії вчення про демократію. Підтримував свої роздуми твердженням про те, що локальна участь індивіда у вирішенні управлінських проблем є дуже обмеженою [13]. В будь-якому разі, центральна влада є настільки відмінною за своїм розміром та видом, що

локальний досвід та знання ледь підходили для вирішення проблем національного значення [13]. Лео Мулен висловлював свої побоювання стосовно того, що місцеві корисливі інтереси та потенційна корупція йтимуть врозрід із сучасним демократичним суспільством [13].

Англійські традиційні підходи до розуміння місцевого самоврядування підтримувалися переконаннями про те, що значення демократії не обмежується владою більшості, соціальною та політичною рівністю та єдиними стандартами для кожного. Місцеве самоврядування та демократія як форма влади ніколи не протиставлялися один одному, навіть у випадках, коли сучасне суспільство сповідувало схилялося до тенденцій значної централізації та централізованого контролю. Місцеве самоврядування має основоположне значення, якщо мова йде про забезпечення можливості індивіда озвучувати свої потреби [13]. Участь окремої особи у демократії є життєво необхідною для її існування як форми влади, і саме в умовах місцевого самоврядування люди навчаються мистецтву практичної політики, а також здатності цінувати та толерувати погляди одне одного [13]. Крім того, сумнівною є можливість окремої країни претендування на звання «демократичної», якщо суттєва частина публічного управління - тобто справи місцевого значення - не вирішуються у демократичній формі. Нарешті, місцеве самоврядування навчає двох основних чеснот демократії: справедливості та виправданості претензій кожного окремо та усіх разом, та необхідності розставляти пріоритети з-поміж тих претензій, які конкурують одне з одним [13].

Дослідження теоретичних підходів до розуміння інституту місцевого самоврядування, які сповідуються окремими представниками найяскравіших прикладів держав, що належать до англосаксонської правової сім'ї - Сполучених Штатів Америки та Великої Британії, на думку дисертанта, є переконливим свідченням наявності багаторічного досвіду у спробах побудови та розвитку демократичних інституцій, та підводить до висновку про те, що демократія - це не визначені наперед рамки, в яких існує та взаємодіє суспільство, натомість - це напрям в якому воно рухається, який здатен змінюватись, створювати перешкоди

та навіть не мати кінцевого пункту призначення, однак такий напрям надає потенційне місце розвитку та діям для кожного.

Стаття 1 Конституції України встановлює, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [7]. Як зазначено С. Ковальчук, «Юридична енциклопедія» визначає демократію як різновид суспільно-політичної влади та народовладдя, які відповідно складають зміст поняття публічної влади [14]. Авторка доходить до висновку, що дана дефініція дозволяє стверджувати про те, що публічна влада визначається саме через народовладдя [14]. Наведені твердження нашою хують на думки про можливість вважати виправданим розуміння демократії як однієї з форм, яких набуває публічна влада. Звісно, історія правової думки була свідком численних спроб та експериментів суспільства організувати та вирішити питання розподілу і реалізації влади для досягнення публічної мети. Утім, на думку дисертанта, не заглиблюючись у хронологію суспільно-значимих подій та процесів минулого, наразі беззаперечним є твердження щодо прагнення правових систем численних країн, в тому числі - України, до демократизації процесів, пов'язаних з реалізацією влади на власній території.

Співвідношення місцевого самоврядування та публічної влади у працях західних вчених характеризується мереологічністю підходів, що відображені у результати філософських вчень та дискусій, які виникають з приводу співвідношення «часток» як похідних елементів «цілого» [15]. Так, основою вчення про мереологію, закладеної польським філософом Станіславом Лесневським, стало інтуїтивне розуміння Арістотелем категорій часток та цілого [15]. Арістотель стверджував, що, *inter alia*, визначення частки як цілого, що може бути добути з іншого цілого, є також визначенням її як цілого, яке може бути розділене для отримання іншого цілого [15]. Іншими словами, західні вчені схиляються до думки про те, що місцеве самоврядування є самодостатньою складовою сучасних форм і проявів публічної влади, яка одночасно характеризується внутрішньою інституційною комплексністю та багатогранністю. Погоджуються з цією думкою й українські науковці, які

означають місцеве самоврядування як самостійну підсистему всередині системи публічної влади [16], або ж як «специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади» [17]. Тотожні висновки також висловлені Мішиним С. І., який також називає місцеве самоврядування «специфічною формою публічної влади» та доповнює власне визначення ознакою, притаманною територіальним громадам, що полягає у здатності «самостійно вирішувати всі питання місцевого значення» та яка, як було зазначено вище, є частиною вітчизняного нормативного формулювання права місцевого самоврядування [18]. Щодо дуалістичності значення місцевого самоврядування також дійшла висновків Чернеженко О. М., яка, характеризуючи місцеве самоврядування як «найважливіший елемент організації публічної влади», вказала, що його особливість полягає у подвійній природі: з одного боку – місцеве самоврядування наділене здатністю на основі законів формувати власний апарат, установлювати податки, збори та формувати власний бюджет, а з іншого – воно є «важливим елементом» громадянського суспільства [19]. Подібний підхід до тлумачення та сприйняття місцевого самоврядування, який зводиться до його розгляду під двома кутами: як частини чогось «великого», наприклад, - іншої форми організації публічної влади, зокрема, державної та, водночас, самостійного або ж неpriv'язаного та такого, що має власні засоби для існування. Черговим прикладом мереологічності розуміння місцевого самоврядування у вітчизняній науці є погляди Бодрової І. І. та Болдирєва С. В., які через комплексність явища місцевого самоврядування вважають за можливе розглядати його як «принцип здійснення влади в державі та суспільстві» (тобто його розуміння як частини «великого», «більшого»), а також як «право громадян самостійно вирішувати всі питання місцевого значення на певній території» (тобто його розуміння як автономної частки всередині цілого) [20]. Варто відзначити, що автори також доповнюють свою перспективу і третім ракурсом, а саме – поглядом на місцеве самоврядування як на «форму, спосіб організації

влади на місцях, що здійснюється з урахуванням історичних, національних та інших традицій» [20]. Зв'язок означення поняття місцевого самоврядування з історичним та культурним аспектами суспільного життя прослідковується у підходах як вітчизняних так і зарубіжних науковців, та, на думку дисертанта, може мати вагомий вплив на повноту розуміння особливостей побудови та організації місцевої влади, утім об'єктивність дослідження відповідної перспективи матиме кращих прихисток серед методологій інших гуманітарних наук. Утім, дисертант відзначає, що сама наявність подібних припущень та роздумів вкотре підкреслює ознаку самотності або ж самодостатності інституту місцевого самоврядування.

Не відступає від вищеописаних думок вітчизняних юристів-теоретиків і Роговенко О. В., який спробував порівняти правові категорії «місцеве самоврядування», «муніципальна влада» та/або «влада органу державного самоврядування» з точки зору їх аксіологічного значення, та узагальнюючи результати власного дослідження охарактеризував інститут місцевого самоврядування ознаками, які, на думку дисертанта, черговий раз доводять мереологічність його сприйняття. Так, Роговенко О. В. зазначив, що «ключем» зазначених категорій є розуміння природи місцевого самоврядування через призму здатності певної, автономної, окремо визначеної громади до самоуправління, самоорганізації» [21], і таку характеристику, абстрагуючи, можна віднести до прямого та однозначного поняття «самостійності» або «автономії». Послідовно, автор доходить висновку про те, що «інститут місцевого самоуправління може бути ефективним, якщо він уособлює місточок між державою та громадою, має суспільно-державний характер» та додатково вказує на місцеве самоврядування як різновид суспільного управління [21]. Такі твердження є прикладом іншого елементу Аристотелівського підходу до вчення про частки та ціле: місцеве самоврядування має зв'язок та є часткою іншого «цілого», яким згідно з вищезапропонованим прикладом є суспільне управління, яке дисертант в рамках та для цілей даного дослідження ототожнює з поняттям «публічної влади».

Відображенням теорії співвідношення частки та цілого у правовій думці стало виникнення двох найбільш популярних серед українських науковців теорій походження місцевого самоврядування: громадівської теорії, яка є уособленням сприйняття місцевої влади як самостійного «цілого», що може бути поділене на окремі елементи, а також державницької теорії, що втілює усвідомлення місцевого самоврядування як частки, яка належить до однорідного цілого (держави). Онупрієнко А. М., узагальнюючи думки прихильників громадівської теорії розвитку місцевого самоврядування вказав, що самостійність місцевих співтовариств обумовлювалася самим характером справ, якими вони завідують і які за своєю природою відмінні від справ державного управління [22]. Одночасно, автор дає характеристику державницькій теорії, яка, на його думку «прямо проголошувала тісний зв'язок органів самоврядування із загальними засадами державного устрою і виходила із необхідності включення цих установ до загальнодержавної системи» [22]. Принагідно дисертант звертає увагу на доцільність уникнення тотальної поляризації підходів до розуміння місцевого самоврядування та вважає за необхідне висловити згоду з думкою Онупрієнко А. М. щодо становлення та вдосконалення місцевого самоврядування в Україні, який вважає реальною такою концепцію побудови самоврядування, яка б відображала та поєднала елементи громадівської та державницької теорій, де воно розглядається як «самостійний рівень публічної влади і форма самоорганізації громадян на місцевому рівні» [22]. Тобто, перш за все, побудова місцевого самоврядування в Україні повинна базуватися на його сприйнятті як автономної форми або ж ланки публічної влади, яка не існує «під» державною, а навпаки – перебуває «поруч» з нею. Такий погляд повинен виступати точкою відправлення для будь-яких подальших процесів, спрямованих на розвиток даного інституту. Водночас дисертант відзначає недоцільність пошуків в Україні тотожностей між існуючою системою органів місцевої влади з моделями місцевого самоврядування, запровадженими в інших країнах, які названі Онупрієнко А. М. «важкими» [22]. Такі пошуки можуть закладати хиткі підвалини до розуміння місцевого самоврядування «по-українськи», що

матимуть наслідком не виправдані порівняння з наперед обраною моделлю, заснованою внаслідок відмінних історичних та державотворчих обставин, замість застосування методів критичного аналізу.

Частина 1 стаття 1 Європейської Хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР, декларує, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом [23]. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції (стаття 147 Конституції України) [7]. Відповідно до вищевказаних норм Конституційним Судом України у рішенні від 26 березня 2002 року у справі № 1-9/2002 за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» було надано висновок, який задав особливий напрям для роз'яснювальної діяльності Конституційного Суду України у кількох наступних рішеннях, що стосувалися тлумачення норм, які визначають порядок реалізації місцевого самоврядування в Україні. Так, Конституційний Суд України відзначив, що «за чинною Конституцією України політико-правову природу місцевих рад принципово змінено: вони не є органами державної влади, а представницькими органами місцевого самоврядування, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [24]. Утім, не лише у практиці Конституційного Суду України знайшлося місце для дискусії щодо співвідношення місцевого самоврядування та публічної влади. Зокрема, Європейський суд з прав людини за результатами розгляду заяви № 52559/99, поданої шведською комуною Дандерюд на підставі Статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (така стаття передбачає право окремої особи, групи осіб, або ж будь-якої неурядової організації на звернення до Суду за захистом інших

прав, викладених у Конвенції), надав оцінку аргументу заявника (в даному випадку - комуни), зміст якого полягав у тому, що шведський муніципалітет виконує офіційні обов'язки, які були йому призначені Конституцією та іншими актами, які є частиною законодавства, утім, як зазначив заявник, шведський муніципалітет є незалежною юридичною особою, що діє вільно в межах власних обсягів повноважень, які не можна повністю ототожнювати з реалізацією компетенцію уряду країни. Для підтвердження своєї правової позиції аплікант (заявник) додає, що у контексті даної справи єдиною допустимою особою, що може зайняти місце відповідача є офіційні урядові організації Швеції. Вказані твердження, на думку апліканта, є достатньою підставою для розгляду заяви шведських комун відповідно до статті 34 Конвенції [25].

Проте, наведений аргумент комуни Дандерюд знайшов свою критичну оцінку у рішенні Європейського суду з прав людини. Судом було зазначено про неодноразовий розгляд питання про можливість розгляду органу місцевої влади як неурядової організації або ж групи осіб в межах змісту статті 34 Конвенції у позовах проти таких країн, як Австрія, Швейцарія, Італія, Франція та Іспанія. Вказане твердження, на думку дисертанта, є безпосереднім підтвердженням тернистого шляху окремих європейських країн до розуміння ролі інституту місцевого самоврядування у сучасній демократії та додатковим доказом необхідності наявності принаймні абстрактних регуляторних важелів щодо його співвідношення з органами державної влади у національній системі права. Практика Суду, яку з огляду на наявну кількість рішень щодо розгляду порушеного питання можна назвати усталеною, свідчить про, що не тільки центральні органи державної влади (на противагу недержавним організаціям) виконують основні функції публічної влади, їх носіями також виступають і децентралізовані утворення незалежно від ступеня їх автономії відносно центральних органів, навіть у випадку, коли окремі аспекти їхньої компетенції мають явний приватно-правовий характер [25]. Більше того, на думку Суду, визнання органу місцевого самоврядування неурядовою організацією заперечується фактом того, що за його окремі дії та рішення потенційно нестиме

відповідальність Швеція як держава-учасниця Конвенції. Відтак, з перспективи Суду ієрархія між різними державними органами є нерелевантним питанням для цілей оцінки заяви. До того ж, суперечка між центральним органом державної влади та органом місцевого самоврядування, радше, має ознаки конфлікту юрисдикції, що не може бути предметом рішення Суду [25].

Не можна також вважати місцеву владу групою осіб. Така інтерпретація є несумісною з розмежуванням між групою осіб з одного боку та недержавними організаціями з іншого. Повертаючись до обставин справи, Суд встановлює, що аплікант є очевидно органом публічної влади, що реалізує публічно значимі повноваження, у зв'язку з чим його слід вважати державною організацією. Таким чином, Суд постановив відмовити у розгляді заяви шведської комуни Дандерюд як такої, що не може бути розглянута Судом [25].

Зміст наведеного прикладу є цінним з кількох сторін: по-перше, сама наявність практики ЄСПЛ з розгляду заяв територіальних громад у кількох окремих державах Європейського Союзу, які були подані проти органів центральної влади свідчить про доволі абстрактне розуміння інституту місцевого самоврядування та його ролі у правовій системі. По-друге, безвідносно до теоретичних дискусій з приводу співвідношення понять місцевої та публічної влади, європейська правозастосовна та правоінтерпретаційна практика показує стійкий результат у вигляді конкретних та випробуваних часом висновків про перебування органів місцевого самоврядування у системі органів публічної влади.

Оцінка та порівняння понять «місцеве самоврядування» та «публічна влада» з одного боку підштовхують до прямих та однозначних висновків, а з іншого – породжують нові запитання та лягають в основу досі невідомих викликів для науки юриспруденції. Співставлення через призму методу правового порівняння інституту місцевого самоврядування в англосаксонській правовій сім'ї з вітчизняною правовою системою, а також дослідження праць та думок окремих західних вчених показує наявність як спільних так і відмінних ознак, якими характеризується феномен місцевої влади. Зокрема, до спільних

можна віднести погляд на інститут місцевої влади як на невід'ємну частину демократичної держави. Так, окремі вчені висловлювали думку щодо реальної ролі місцевого самоврядування в державі та можливість його співставлення із загальнонаціональними інтересами, утім такі сумніви перебували у рамках роздумів щодо меж та сфер впливу суспільного життя, до яких має бути дотичною місцева влада. Узагальнюючи її роль у державі, можна стверджувати, що висновки вчених, чиї праці були використані у даному дослідженні, є однастайними щодо необхідності локалізації влади як такої. Подальші дискусії були зведені до міри такої локалізації та її способу.

Однаковим як у західній, так і у вітчизняній науці є погляд на місцеве самоврядування як на однозначну та беззаперечну складову саме публічної влади. Так, такий висновок є добре аргументованим та може видатися дещо очевидним, утім, на погляд дисертанта, відсутність дискусії щодо можливої приналежності місцевого самоврядування до влади державної у думках науковців (зокрема західних) є показовим прикладом еволюції правової науки та її людино-орієнтованості.

Утім, неможливо залишити поза увагою низку рис, які відрізняють сприйняття місцевого самоврядування серед науковців різних правових систем. Так, аналіз праць вчених-представників англосаксонської правової сім'ї свідчить про розуміння інституту місцевої влади через в тому числі через призму взаємовідносин індивід - публічна влада, що полягає у визначенні місцевому самоврядуванню ролі «локальної демократії», яка є у ближчому у всіх сенсах до проблем, потреб та інтересів окремої особи та водночас виступає засобом, який дозволяє оперативно та ретельно реагувати на необхідність вирішення питань, що мають вузькотериторіальне значення. До того ж, проаналізовані праці вчених-юристів Сполучених Штатів Америки свідчать про випадки, в яких саме місцева влада виступає регулятором окремих галузей відносин, на які не поширює свою дію федеральний закон, що, на думку дисертанта, можна розцінювати як свідчення універсальності місцевого самоврядування як засобу публічного управління в очах науковців.

Противагою наведеній перспективі є більш вузьконаправлений погляд вітчизняних науковців, який принагідно може зводитися до розгляду інституту місцевої влади виключно в контексті ланки державної вертикалі. Такий погляд охарактеризовує місцеве самоврядування як складову державного інструментарію, яка покликаний реалізовувати виконання державних функцій на визначених територіях з певною мірою свободи волі територіальних громад, у тих межах та у той спосіб, який, власне, і визначатиметься державою.

Обидва досліджені погляди можуть мати свої очевидні та неочевидні переваги й недоліки, утім західна перспектива, на думку дисертанта, має ключову перевагу у вигляді можливості закладення основ щодо сприйняття місцевої влади як зручного методу доступу до безпосередньої демократії, участі в ній та глибшого її втілення у процесі реалізації публічної влади.

Ще однією обставиною, яка розділяє погляди вітчизняних та західних вчених на інститут місцевого самоврядування та одночасно є наслідком вищезазначених перспектив його сприйняття це – уніфікація місцевого самоврядування, а точніше – її ступінь. Так, на думку деяких західноєвропейських науковців окрема держава може бути осередком для одночасного існування кількох різних моделей місцевого самоврядування, в межах яких воля територіальних громад виступає безпосереднім регулятором балансу та розмежування повноважень між складовими елементами обраних моделей. Аналогічної думки також дотримуються вчені-юристи Сполучених Штатів Америки, які у своїх працях нерідко наводять як приклад диверсифікації інституту місцевого самоврядування як за територіальним, так і за суб'єктним критерієм різні адміністративно-територіальні утворення в юрисдикційних межах одного або кількох штатів, цим самим звертаючи увагу на те, що поняття умовного голови громади (або ж «мера») чи представницького органу такої громади можуть носити суттєво різні значення у різних куточках держави.

Напроти, думки українських вчених найчастіше відображають необхідність пошуку єдиного погляду та підходу до побудови інституту місцевого самоврядування, який, звичайно ж, передбачатиме врахування досвіду

наявних моделей, як позитивного, так і негативного. Утім, основна позиція проаналізованих вітчизняних досліджень приводить до висновку про необхідність наявності одної уніфікованої моделі, які б могла однаково ефективно бути впроваджена у кожній громаді країни.

Розглядаючи поняття «місцевої» та «публічної» у філософсько-правовій та порівняльно-правовій площині, дисертант узагальнює, що за своєю природою таке співвідношення є зв'язком «частки» та «цілого». При цьому взаємодія цих понять як з практичної, так і з теоретичної точки зору допускає цілий спектр важелів впливу та гнучкого інструментарію, який окреслюватиме рамки відповідного взаємозв'язку, що між ними виникає. Тобто таке співвідношення характеризується високим ступенем гнучкості, мінливості, та взаємної адаптивності в рамках системи різних інституцій, які формують публічну владу. Такі ознаки у думках сучасних вітчизняних та європейських науковців зводяться до біполярності своєрідної шкали «міри свободи місцевого самоврядування»: існують два домінуючі погляди, згідно з одним з яких, місцеве самоврядування є «справжнім і сильним» виключно за наявності повної свободи дій у територіальній громаді і навпаки – тотальна свобода лібералізація повноважень територіальній громаді є руйнівним фактором в контексті існування інституту місцевого самоврядування як елемента публічної влади.

1.2. Власність як засіб існування інституту місцевого самоврядування: перспектива економічного аналізу права

Окремі аспекти дослідженого зв'язку місцевого самоврядування з публічною владою в сукупності з поглядами вчених-юристів залишають увагу даного дослідження зосередженою на такій ознаці місцевого самоврядування, як наявність визначеної міри відособленості від інших публічно-владних інституцій: федеральних адміністративно-територіальних одиниць, або ж держави в цілому. Така відособленість залежно від правового середовища власного існування здатна набувати унікальних ознак, що визначають форми її прояву, ступінь взаємодії з іншими елементами правової системи, тощо. Утім, в

контексті публічної влади будь-яка відособленість потребує автономії, а сама автономія – джерел та засобів її забезпечення.

Оппенгеймер Ф. у своїй найвідомішій праці «Держава» описав складний та багатоманітний шлях генези держави, а також засобів які були використані для її утворення, та класифікував такі засоби у двох категоріях. Оппенгеймер Ф. назвав описані ним засоби «фундаментально протилежними» та порівняв їх з методами, які використовуються людиною для задоволення власних потреб: досягнення визначеної мети власною працею чи обмін результатів власної праці на результати праці інших, та антипод такому методу – примусове запозичення результатів праці інших [26]. Засіб, заснований на розпорядженні результатами власної праці автор називає «економічним», а його протилежність – «політичним» засобом. Оппенгеймер Ф. підсумовує, що «вся світова історія з примітивних часів до сучасності демонструє єдиний повторюваний цикл – постійне протистояння між економічними та політичними засобами» [26].

З перспективи низки суспільних наук доволі часто можна зустріти паттерн висновків, який пов'язує прояви та форми публічної влади з економічною стороною суспільного життя. Так, відомий італійський політолог Джентіле Дж. в контексті висновку про те, що держава є створеною людьми, а отже – нічого людського для неї не є чужим, зазначає, що «ніхто не здатен заперечити той факт, що будь-яка дія, яку можна назвати «корисною», яка є спрямованою на досягнення конкретної, визначеної мети і становить особливу форму людської діяльності належить до предмету дослідження економіки як науки та є невід'ємним елементом людської природи» [27]. Автор додає, що «жоден, хто звертає увагу на найбільш очевидні речі в житті не може заперечити те, що людину спрямовує критерії «корисності та зручності», що є невідільною складовою людської природи» [27]. Така характеристика економіки як науки, запропонована Джентіле Дж. є доволі всеохоплюючою, однак дисертант не може погодитись щодо важливості будь-яких економічних явищ та процесів для існування публічної влади та щодо значимості перспективи економіки як науки, для широкого і всеосяжного розуміння сутності публічної влади в усіх формах її

прояву. Додатковим аргументом у підтримку значимості економічної перспективи є часто вживаний термін «легітимність», який як західні так і вітчизняні вчені вживають, коли описують публічну владу. Зміст та обсяг поняття «легітимність» може набувати різних відтінків та розмірів, утім, майже завжди таке поняття є співставним з поняттям «суспільного інтересу», що в свою чергу додає ваги економічній перспективі, яка доволі часто виступає однією з призм, або ж кутів погляду суспільства на різні речі та явища, в тому числі публічну владу. Варто додати, що оцінка дисертантом наведених суджень Джентіле Дж. здійснюється в контексті висновку про ступінь персоніфікації держави як прояву публічної влади з людиною як основною складовою відповідного прояву.

Колектив американських та англійських вчених у праці, присвяченій економічній перспективі погляду на право, дійшов подібного з Джентіле Дж. висновку, який охарактеризував економічний підхід до дослідження права як «частину ширшого погляду, який є результатом переконаності деяких вчених-економістів у тому, що теорія раціонального вибору як основа науки економіки, є такою, що на рівні принципу застосовується до поведінки усіх людей та інституцій» [28]. Для належного розуміння вказаного висновку дисертант вважає за необхідне додати, що «теорія раціонального вибору» є загальним терміном, який лягає в основу багатьох суспільних наук, та означає раціональну поведінку індивіда у різних видах суспільних відносин. Особливістю теорії раціонального вибору для економіки є наявність корисності та зручності як основних критеріїв вибору, який робить індивід.

В контексті суспільно-правового характеру феномену публічної влади та її вольового зв'язку з індивідом зокрема й з соціумом в цілому, окрему увагу привертає економічний інтерес та зацікавленість, який виникає в процесі запровадження будь-яких проявів публічної влади. Цінність економічного погляду також обумовлюється висновком про те, що будь-яке право найімовірніше має за собою економічні передумови (оскільки впровадження його у життя потребує ресурсів) навіть якщо таке право стосується відносин не

пов'язаних з ринковими як безпосередньо, так і опосередковано [28]. Варто також зазначити, що однією з ідей, на яких базується економічний погляд на право, є сприйняття індивіда як базової одиниці аналізу та наділення його ознакою найвищого ступеня самозацікавленості та пріоритизації власної зручності [28].

Про взаємний зв'язок права та економіки також роздумували автори «Essays in Law and Economics», які порівнюючи ці науки назвали право «соціальною інституцією величезної давнини та важливості», а економіку – «найбільш прогресивною з суспільних наук, яка предметом свого дослідження має значну кількість систем, що є паралельними або накладаються на систему права» [29].

Професор Університету Каліфорнії Роберт Д. Кутер у своїй праці «Право та економіка» визначаючи особливості економічних підходів до аналізу права розповів про поступову зміну динаміки взаємодії цих соціальних інституцій та звернув увагу на те, що донедавна право обмежувало застосування економіки кількома сферами, що відносяться до предмету його безпосереднього відання: антитрастове законодавство, регулювання індустрій, податки та визначення грошових збитків. Право потребувало від економіки можливості надавати відповіді на вузькопрофільні питання, зокрема, як: «Яка частка ринку належить відповідачу?», «Чи вплине контроль цін на страхування автомобілів на їх доступність?», або ж «Який розмір майбутнього доходу, що буде втрачений дітьми у зв'язку з смертю їхньої матері?» [29]. Автор додає, що така обмежена взаємодія зазнала значних змін у шістдесятих роках минулого століття, відколи економічний аналіз права розширив об'єкт свого дослідження на більш традиційні галузі права, такі як право власності, зобов'язальне право, деліктне право, кримінальне право та процес, а також конституційне право. Нова форма взаємодії права та економіки почала ставити перед собою якісно нові, більш глибокі та конкретні, з практичної точки зору, питання: «Чи матиме перехід права власності на електромагнітний спектр випромінювання у приватні руки наслідком його більш ефективного застосування?», «Який запобіжний захід для

порушення умов договору спричинить ефективне формування нових запевнень та здатність на них покладатися?», «Чи не вживає бізнес занадто мало або занадто багато запобіжних заходів у випадках, коли він є відповідальним згідно із законом за шкоду, завдану споживачам?», «Чи більш суворі покарання зможуть попередити вчинення більш тяжких злочинів?» та «Чи поділ законодавства на дві окремі палати збільшить або зменшить обсяг дискреційних повноважень суду?» [29].

Роберт Д. Кутер, порівнюючи соціальну природу права та економіки, дає відповідь на питання, чому економічний аналіз інституту права загалом зазнав значного успіху у Сполучених Штатах Америки та інших країнах. Пояснює такий успіх автор тим, що економіка знайшла вільне місце у такій ніші, як «інтелектуальна екологія» права. Для того щоб, пояснити значення цієї ніші, автор відштовхується від класичного розуміння закону: «Закон – це зобов'язання, яке підкріплене державним примусом» [29]. На думку Роберт Д. Кутер законотворці часто задають питання «Як санкція впливає на поведінку?», наприклад, якщо виробнику дефектного продукту призначити покарання, що відбуватиметься з безпечністю та ціною відповідного продукту майбутньому? Або ж, чи зменшиться загальна кількість злочинів, якщо всі, хто вчиняють злочин втретє автоматично підлягатимуть ув'язненню? Підхід юристів до надання відповідей на зазначені питання і в шістдесятих роках минулого століття, і дві тисячі років до того залишався однаковим – шляхом застосування інтуїтивного підходу та інформації отриманої з будь-яких доступних фактів [29].

Економіка в свою ж чергу забезпечувала наукову теорію як підхід для передбачення впливу правових санкцій на поведінку особистості. Роберт Д. Кутер зазначив, що для економістів санкції схожі на ціни, і припустив, що суспільство реагує на міру відповідальності так само, як і на ціну. Реакція суспільства на високу ціну виражається у вигляді меншого споживання більш дорогих товарів, а тому, за вищевказаною аналогією, на більш сувору відповідальність люди відповідають меншим обсягом діяльності, яка передбачає її настання. Автор висновує, що для економіки властиві математично точні теорії

(теорія цін та теорія ігор) та емпірично ефективні методи (статистика та економетрика), якими вона користується для визначення впливу ціни на поведінку [29].

Роберт Д. Кутер продовжує свої думки прикладом того, як економіка, застосовуючи власні методи, аналізує правові явища. Як приклад, автор наводить виробника, який знає, що його продукт інколи спричинятиме травму у споживачів. Наскільки безпечним він зробить власний продукт? Для підприємства, що ставить у пріоритет прибуток, відповідь залежатиме від визначення двох вартостей: перша – реальна ціна того виробництва більш безпечного продукту та друга – «неявна ціна» збитків та шкоди, завданій споживачу, яка покладається на виробника через юридичну відповідальність. Після отримання необхідної інформації, виробник порівнюватиме ціну більш безпечного продукту та «неявну ціну» відповідальності за завдану шкоду, і для цілей максимізації прибутку налаштуватиме ціну безпечного продукту до її прирівняння зі значенням «неявної ціни» [29].

У підсумку Роберт Д. Кутер зазначає, що економіка надає поведінкову теорію для визначення реакції соціуму на зміни у правовій системі та законах зокрема. Автор вважає, що така теорія перевершує інтуїтивний підхід, так само, як і наука перевершує просте відчуття здорового глузду. На даному етапі історії суспільних наук економіка є найбільш корисною частиною поведінкового вчення для права [29].

Додатково до наукової теорії про поведінку, економіка також пропонує нормативний стандарт для оцінки права та закону. З огляду на те, що право є інструментом для досягнення важливих соціальних цілей, для належного визначення впливу права на досягнення таких цілей, судді, законотворці та інші юристи повинні мати у своєму розпорядженні належний метод оцінки його ефекту для важливих соціальних цінностей. Економіка здатна передбачувати та оцінювати корисність правової політики, оскільки корисність завжди буде актуальним критерієм для врахування перед впровадженням будь-яких форм права. Завжди буде кращим впровадження нового закону за нижчою ціною, ніж

за вищою. Завершує свою думку Роберт Д. Кутер твердження про те, що офіційні публічні особи ніколи не лобіюватимуть марну витрату коштів [29].

Наведена перспектива Роберт Д. Кутера щодо економічного аналізу права, на думку дисертанта, зводиться до визначення можливості методики, якою користується економіка як суспільна наука, формувати певну шкалу вартості, або ж ефективності чи корисності при впровадженні або оцінці правових явищ, в тому числі, і з перспективи поведінки індивіда. Для даного дослідження такий погляд є цінним через кілька факторів, насамперед з огляду на багатогранність поняття місцевої влади або ж місцевого самоврядування як форми публічної влади, дослідження якого, як було зазначено раніше, може виступати предметом кількох наук. Іншим же фактором, на погляд дисертанта, виступає вже визначена здатність економіки оцінювати корисність явищ у ресурсовитратному контексті.

Справедливим для цілей даного дослідження є застосування раніше використаного методу порівняння та співставлення думок західних та вітчизняних науковців, в даному випадку – на предмет наявності спільних або відмінних підходів та поглядів щодо існування зв'язку між правовим феноменом публічної влади у всіх його проявах та економічними явищами. Утім, дисертант звертає увагу на необхідність попереднього розуміння сутності міжнаукових зв'язків економіки та права, а також визначення їхніх потенційних «точок перетину» для встановлення можливості подальшого застосування при дослідженні місцевого самоврядування як форми публічної влади.

На думку Гриценка О. А., формування взаємовідносин права та економіки започатковано американською школою філософії права під назвою «юридичний реалізм», яка водночас заклала підвалини для виникнення кількох міждисциплінарних підходів до розуміння природи права [30]. Такі підходи, за твердженням автора, зазвичай називали «економічним підходом до права», «економічним аналізом права», «економікою права», «економічною теорією і правом», «економікою і правом» [30]. Зупиняючись на терміні «економічна теорія права», науковець доходить висновку, що такий термін означає інтегровану економіко-правову галузь науки, яка спрямована на створення та

розробку нової конструкції права. Автор додає, що, основні поняття та положення економічної теорії права можливо розглядати як доктринальні джерела права, що можуть бути застосовані для вибору правових рішень з урахуванням їх економічної ефективності [30].

Продовжує твердження окремих західних вчених щодо «теорії раціонального вибору» також Штуц В. М., який зазначає, що одним із напрямів економічного підходу до права є концепція, у відповідності до якої максимізація поведінки (максимізація корисності), стійкості переваг і альтернативних витрат, тобто суспільні відносини аналізуються через потреби індивіда [31]. Штуц В. М. додає, що ефективність є одним з основних вимірів економічного аналізу права, через призму якої можливо оцінювати матеріальне право (зміст права), форму права, строк дії права (регулює чи не регулює суспільні відносини) [31]. Автор також виділяє такий метод, як «прогнозування», що використовується при застосуванні економічного підходу до розуміння права, звертає увагу на «необхідності економічного прогнозування у прийнятті правового регулювання, чи прийнятті тих чи інших рішень. Юристи, як би це тривіально не звучало, зазвичай діють у відповідності до економічної ефективності, звішуючи наслідки алгоритмів своїх дій, але економічна ефективність повинна бути складовою у діяльності законодавчої, виконавчої, судової влади з метою добробуту та розвитку держави.» [31]. Схожі за своїм формулюванням та аналогічні за змістом критерії економічного аналізу права були описані Робертом Д. Кутером, який також висвітлював корисність та ефективність, як своєрідне «мірило» впровадження права.

Також, заслуговує на увагу твердження про вплив економіки на систему стимулів, яка діє на індивіда, зокрема, через право власності [31]. У підсумку Штуц В. М. вказує, що «у економічному контексті права власності трактуються у широкому контексті. Так, правова система впливає на систему обмежень, створюючи правила присвоєння прав власності, встановлює приписи відповідальності, механізми захисту. Таким чином, економічний аналіз права направлений на дослідження впливу правової системи на економічну поведінку,

ефективність і відносини людей, пов'язані з процесом раціонального вибору системи.» [31].

Більш широкий погляд на взаємовідносини права та економіки запропонував доктор економічних наук Лагутін В. Д., який через призму інституціональної структури громадянського суспільства надав державі та праву значення основоположних інститутів такого суспільства які виступають основними чинниками забезпечення суспільної стабільності [32]. На погляд Лагутіна В. Д., роль вищевказаних інститутів зводиться, насамперед, до розроблення законодавства, яке спроможне захистити права власників та інтереси всіх економічних суб'єктів при виконанні ними взятих на себе зобов'язань [32]. Не можуть залишитися поза увагою також і подальші висновки Лагутіна В. Д., які стосуються інституційного впливу права на вирішення соціально-економічних проблем. Так, на думку автора, такий вплив права є визначальним «показником» його ефективності, яка найчастіше відображається саме через відносини права власності [32]. Традиційним для призми економічного сприйняття права є і підсумок автора - правові інститути життєздатні тоді, коли вони відповідають потребам стабільності та розвитку суспільства [32].

Аналіз вищенаведених поглядів окреслює нові перспективи для більш широкого розуміння правової категорії «публічної влади» загалом та похідного поняття «місцевої влади» зокрема. Економічна теорія права пропонує застосування якісно відмінної методології дослідження явищ нормативно-правового характеру. Так, не заглиблюючись у комплексну понятійну систему економіки як суспільної науки, дослідження думок вітчизняних науковців-економістів та міжнародно визнаних експертів галузі свідчить про одностайність сприйняття права – через його здатність створювати наслідки для соціально-економічних процесів, які відбуваються у суспільстві. В контексті економічного погляду, вчені виділяють можливість оцінки ефективності таких наслідків через ступінь досягнення бажаних результатів та зауважують щодо необхідності використання здатності економіки прогнозувати потенційний ефект правових

рішень, зокрема, за допомогою інструментів, характерних саме для економіки як науки. Поєднання методологій, яке пропонується науковцями не є радикально новим та отримало своє визнання через виникнення міждисциплінарної науки під назвою «економічна теорія права». Аналогічно, не є новацією ідея про сприйняття сутності права та пов'язаних з ним явищ через його соціоорієнтованість, або ж його зв'язок із іншими галузями суспільних відносин. Така концепція лягла в основу юридичного реалізму – течії правосприйняття або правосвідомості, значення якої зводить до натуралістичного підходу до розуміння права, який в свою чергу опирається на емпіричний досвід [33]. Іншими словами, юридичний реалізм є діаметральною протилежністю юридичному позитивізму та, на відміну від останнього, не розглядає право та правові інститути у вакуумі, тобто як автономні та самоврядні системи правової дійсності. Навпаки – юридичний реалізм будує міжінституційні та міжгалузеві зв'язки на основі методів спостереження та досвіду.

Дисертант вважає, що саме філософсько-правова природа юридичного реалізму в сукупності з міжнауковим підходом, слугуватиме належним інструментом для розкриття змісту основ місцевого самоврядування як правового інституту. В якості міжнаукового підходу, як було зазначено вище, дисертантом використано економічний аналіз права, методологія якого поєднує декілька елементів: економічний погляд на поведінку індивіда через властиву суспільним наукам теорію раціонального вибору та взаємозв'язок між наслідками впливу на таку поведінку та правовими інститутами [34].

Для української правової думки питання взаємодії економіки та права залишається дослідницькою новацією, яка позбавлена системного міжнаукового зв'язку, незважаючи на спільні родові ознаки приналежності до суспільних наук. Така взаємодія, переважно, розглядається в рамках аналізу впливу позитивного права на суспільні процеси економічного характеру. Відповідний вплив як «регуляторну діяльність» держави розглядає М. В. Савчин, який пояснює необхідність обґрунтування форм втручання держави у здійснення економічних свобод у контексті загальної поваги до прав людини через призму

конституційної економіки [35]. Серед згаданих М. В. Савчином економічних концепцій, з якими автор пов'язує виникнення моделей регуляторного впливу держави на економіку, варто відзначити чергову згадку прояву теорії «раціонального вибору» через думки Р. Познера, який за словами автора «підкреслює, що розподіл благ в конституційній економіці не здійснюється за такою лінійною схемою, цей розподіл більш структурований: а) насамперед, від людей можна очікувати, що вони діятимуть у власних інтересах; б) переслідуючи власний інтерес, люди реагують на стимули передбачувано; та в) переслідуючи власні інтереси, люди, беручи участь у добровільному обміні, можуть принести користь не лише собі, а й суспільству, оскільки такий добровільний обмін спрямовує ресурси на їх найбільш цінне використання» [35].

Схожим за своїм змістом є погляд на економіко-правові взаємовідносини через призму функцій права. Численні видові та категоризаційні концепції, що пропонуються вітчизняною наукою, не залишають поза увагою економічний аспект функціональної природи права [36, 37, 38] проте, на погляд дисертанта, дана перспектива не розкриває суті таких міждисциплінарних відносин, оскільки фактично є продовженням тверджень про здатність права, як одного із соціальних регуляторів, впливати та визначати напрямок економічних відносин в рамках заданої системи цінностей. Більш об'ємним академічним змістом загалом та, зокрема, для даного дослідження наповнена саме методологічна сторона права та економіки як галузей суспільних наук.

Д. О. Вовк та І. А. Єфіменко критикуючи односторонність суспільного сприйняття співвідношення між правом та економікою через конструкцію «базис - надбудова», звертають увагу на відсутність чіткого розуміння такого зв'язку [39]. Звісно, бачення процесу розподілу суспільних благ як чинників, що дають поштовх та визначають умови для впровадження дії права у суспільстві, не позбавлене сенсу, однак економічні відносини, як і будь-які інші аспекти суспільного життя, хоч і відіграють значну роль для його підтримки, та все ж не наділені абсолютним пріоритетом серед решти правоутворюючих факторів.

Закономірну пов'язаність економіки та права також можна розглядати на більш широкому рівні, наприклад, в контексті їхнього взаємного впливу один на одного як значимих та об'ємних (з точки зору змістової наповненості) соціальних інститутів. Як ілюстрацію прикладу такого еволюційного, конвергентного зв'язку Д. О. Вовк та І. А. Єфіменко наводять дослідження шведського історика права Е. Аннерс, який вивчаючи формування середньовічного права дійшов висновку, що «чим вище був досягнутий певним містом рівень економічного життя, тим вищий з точки зору юридичної техніки виявлявся рівень міського права» та його зворотній аспект – «покращення технічного боку юридичних актів (статутів, договорів) впливало на рівень інтенсифікації економічного життя, оскільки суб'єкти відносин відчували свою захищеність та зрозумілість «правил гри» у господарюванні» [39].

Основна методологічна цінність економічної теорії для дослідження правових інститутів, як вже було зазначено, полягає у її прогностичних функціях, що засновані як на базі поведінкових моделей індивіда, так і на взаємодії окремих елементів економічної системи. Такі прогностичні функції діють у трьох площинах: перша – використання економічної теорії для того, аби передбачити наслідки юридичних правил; друга – використання економічної теорії для того, щоб визначити, які юридичні правила економічно ефективні, і рекомендувати, якими вони мають бути; третя – використання економічної теорії для того, аби передбачати, якими будуть юридичні правила [39]. У підсумку Д. О. Вовк та І. А. Єфіменко висновують, що в контексті деонтологічного аспекту природи права та онтологічного характеру економічних закономірностей, а також усвідомлення суспільно-політичної природи законотворення є можливим створення «науково обґрунтованого бачення взаємодії економічних і правових інститутів» [39].

Дисертант відзначає, що вищевказані висновки є наочним прикладом впливу юридичного реалізму на вітчизняне праворозуміння. Зважаючи на те, що право є однією з гілок цілісної системи соціальних регуляторів, його оцінка та сприйняття може відбуватися як в умовному «вакуумі», тобто без зауваження

його зв'язку з іншими елементами відповідної системи, так і в контексті постійної взаємодії з такими елементами. Власне, застосування одного з таких підходів не нівелює теоретичну цінність застосування іншого, однак, дослідження такої комплексної та, безсумнівно, багатогранної форми прояву публічної влади, як місцеве самоврядування потребує більш широкої перспективи погляду, зокрема через її формально логічний зв'язок з окремими основоположними ознаками категорії публічної влади, зокрема – її заснованості на суспільному інтересі, який, зі свого боку, складає низку соціально-економічних факторів.

Подібного висновку дійшов О. Водянніков, який досліджував концепцію суспільного інтересу у контексті реалізації права на подання конституційної скарги, та, аналізуючи термін «інтерес», відзначив, що такий термін має явний міждисциплінарний характер, зокрема тому, що використовується в економічному, історичному, соціологічному політологічному антропологічному та психологічному наукових контекстах [40]. Автор звертає увагу на те, що багатьма дослідниками ігноруються спроби визначити критерії розуміння інтересу, та, натомість, ними застосовуються описові техніки, які передбачають додавання описового терміну до поняття «інтерес»: «економічний інтерес», «політичний інтерес», «законний інтерес», «правовий інтерес», «національний інтерес» тощо [40]. На погляд дисертанта, вищевказане спостереження О. Водяннікова, зумовлене надто абстрактним змістом поняття «інтерес», яке є одночасно простим для сприйняття та комплексним для означення, що, власне, і зумовлює необхідність наявності смислової прив'язки описовим сполученням та мало наслідком виникнення аболеціоністського підходу до його розуміння, згідно якого, як зазначив О. Водяннікова, «поняття «інтерес» є надто невизначеним, багатозначним, анахронічним і неадекватним для його використання в науковому дискурсі» [40]. Врешті, автор висновує, що поняття «інтерес», як об'єкт аналізу є широковживаний міждисциплінарний термін, необхідно зважати на ті різноманітні і різнопланові дискурси, в яких він виник, використовувався і використовується, на його культурно-історичний контекст,

бо лише в рамках цієї цілісності можна правильно зрозуміти його численні сенси і значення в конституційному праві [40].

З огляду на економічний характер складової суспільного інтересу, який є однією з підвалин організації публічної влади, закономірно виникають численні міждисциплінарні та міжінституційні точки перетину двох суспільних наук. З даним спостереженням погоджується також О. В. Ковальський, який досліджував зв'язок права та економіки на методологічному рівні. Науковець піддає критиці підходи вчених-юристів, які, на його думку, схильні ігнорувати досягнення економічної теорії у сфері права, оскільки їх використання передбачає освоєння методології економіки [41]. Автор визначає необхідність пошуків нових методологічних засад дослідження економічної функції права, які б дозволяли ефективно використовувати економічну теорію при виробленні загальнотеоретичних юридичних конструкцій [41].

Зважаючи на те, що контекстом для подальших висновків даного дослідження є, як було встановлено раніше, розуміння та сприйняття місцевої влади саме як форми, або ж прояву влади публічної, межі процесу вивчення підвалин організації вітчизняного місцевого самоврядування визначаються та є пропорційними відносно тих ознак і принципів, на яких будується будь-яка інша форма публічної влади. Перспектива юридичного реалізму говорить про доктринальну необхідність сприйняття правових інститутів через призму суспільних явищ. На думку дисертанта, не є виключенням з такої необхідності й інститут місцевої влади. Звісно, суспільні фактори, які мають вплив на формування місцевої влади, є численними. Утім їх об'єднує спільна методологічна база дослідження, що перебуває поза межами методології права та заснована на здатності прогнозувати через призму ознак поведінкової моделі індивіда. Як було зазначено раніше, однією з таких поведінкових моделей є теорія раціонального вибору, яка лягла в основу економіки та економічної теорії.

Іншими словами, дисертант переконаний, що системний підхід до дослідження поняття місцевого самоврядування сприятиме уникненню фрагментарності отриманих результатів. Як наслідок, доречним є твердження О.

В. Ковальського щодо актуальності проблеми міждисциплінарності для юриспруденції, враховуючи специфіку об'єкта дослідження – право [41]. Автор робить припущення, що «для юриспруденції міждисциплінарність означає, що сучасна теорія права більше не може претендувати на монополію в поясненні процесів функціонування правової системи. Про це свідчить як цілий комплекс дисертаційних досліджень, присвячених економізації та політизації діяльності держава та функціонування права, так і той факт, що економічна функція права сьогодні набуває особливої ваги, докорінно впливаючи як на правову політику, так і на нормотворчість, реалізацію та застосування права» [41].

Сучасний темп розвитку вітчизняної правової думки стримується присутністю позитивістських ідей, які мають доволі однобокий вплив на теоретичний аналіз правових інститутів. Наразі право як один із соціальних регуляторів не може існувати відособлено, ігноруючи вплив решти чинників на формування напрямів нормотворчого процесу. Особливим чином це стосується тих регуляторів, які ґрунтуються на об'єктивних закономірностях та підпорядковуються чітким правилам реального світу. Прикладом відповідних регуляторів є економічні процеси у суспільстві, які виступають предметом дослідження економіки. Поєднання у методології економіки об'єктивного підходу дослідження патернів розподілу та використання ресурсів у суспільстві та суб'єктивного напрямку, який покладається на дослідження особливостей поведінки людини, при належному їхньому застосуванні дозволить більш широко розкрити ті аспекти правових інститутів, які часто залишаються поза увагою юриспруденції.

В такому контексті влучним є висновок про те, що «раціоналізація економічного аналізу права цілком проста: імплементація економічних знань до процесу прийняття правових рішень» [41].

Взаємодія права та економіки як предмет дослідження вищезгаданих вітчизняних науковців безумовно є вираженням юридичного реалізму у загальних підходах до детермінації правових феноменів. Одним з ідейних натхненників такої тенденції, який був серед числа тих, хто вперше відзначив

симбіоз права та економіки не тільки у регуляторній, а й у загальнонауковій, теоретичній площині, став Р. А. Познер – визнаний правознавець та економіст США, суддя та професор Університету Чикаго. Мотивом його дослідження, викладеного у чи не найпопулярнішій його праці – «Economic analysis of Law» стало переконання автора у тому, що економіка є потужним інструментом для аналізу серії питань, які є предметом юридичної інтерпретації, але більшість правників, навіть найбільш сприйнятливих, стикаються з труднощами побудови зв'язку між базовими економічними принципами та практичними легальними проблемами [42]. Водночас метою вказаної праці визначено, укорінення дискусії про економічну теорію у численних та різноманітних проблемах юриспруденції [42].

Фундаментальні концепти взаємодії права та економіки за версією Р. А. Познера розкриваються, з-поміж іншого, через наукове середовище останньої, в якому існує гіпотеза щодо поведінки індивіда, згідно якої такий індивід приймає рішення у світі, в якому ресурси є обмеженими відносно людських потреб, а також досліджує наслідки припущення, що людина це «раціональний максимізатор» засобів власного існування – того, що ми звикли називати особистим інтересом [42]. Доцільно зауважити, що такий принциповий підхід Познера є черговим прикладом застосування теорії раціонального вибору при здійсненні вибору наукових методів дослідження.

Вказана концепція слугує основою для подальших ідей у економіці та їхнього застосування у правовій системі. Закон попиту і пропозиції, який є вираженням інверсивного зв'язку між вартістю і кількістю, на думку Познера, часто аплікується у правових відносинах. Про засудженого злочинця, який виконав вирок суду кажуть, що він «повернув свій борг суспільству». Покарання, є тою «ціною», яку суспільство визначає для вчинення кримінально караного діяння. В даному прикладі передбачення економіста полягало б у тому, що збільшення суворості покарання, або ж ймовірності його настання є збільшенням його «ціни», а отже – таке збільшення мало б наслідком зменшення кількості випадків вчинення злочину [42].

Окрім закону попиту і пропозиції, автор повертається до вже згаданого критерію «ефективності», який використовується у економічній теорії. Познер вживає термін «ефективність» у значенні здатність використовувати ресурси у такий спосіб, коли їхня «вартість» – тобто ступінь задоволення людської потреби, який виражений у бажанні сплачувати за товари та послуги, є максимізованим [42]. Фахівець одночасно звертає увагу на те, що компетенція пересічного вченого-економіста у дискусії про правову систему є дуже обмежена. Звісно, він здатен передбачити вплив нормативно-правового регулювання на критерій ефективності у вузько економічному значенні та лише в межах суворо технічного сенсу, так само, як і вплив нормативно-правового врегулювання на стан розподілу суспільних благ. Однак, економіст неспроможний прописати необхідні соціальні зміни [42].

В продовження міркувань Р. А. Познера щодо меж здатності вчених-економістів вести дискусію про поняття правової системи варто додати, що аналогічній закономірності підпорядковуються як практикуючі юристи, так і теоретики. Проведення змістовної дискусії про законність, правомірність, легальність, легітимність, справедливість, конституційність та низку інших критеріїв та категорій, які використовуються юриспруденцією для оцінки тих чи інших дій, подій або рішень, потребує наявності належного контексту – своєрідних вихідних даних, які означають межі відповідного діалогу. Відносини купівлі-продажу неможливі без номінального вираження вартості речі, яка продається, вибір пропорційного покарання для правопорушника є залежною від ступеня суспільної небезпечності вчиненого ним діяння, а отриманню фізичною особою у власність земельної ділянки повинна передувати належна процедура її формування, шляхом застосування точної системи вимірювання.

Аналогічно, оцінка значення окремих правових інститутів для місцевого самоврядування, в тому числі, і тих, що визначають статус речових прав, потребує належного встановлення зв'язків між елементами того середовища, в якому вони існують.

Методологія економіки, в очах Р. А. Познера, тому, хто є незнайомим з наукою, може видаватися дивною або непослідовною. Зокрема, через надзвичайно нереалістичні припущення, які слугують підґрунтям для економічної теорії, наприклад, через те, що базова гіпотеза щодо раціонального та самозацікавленого характеру поведінки суперечить інтроспективному аналізу повсякденного життя [42]. Фахівець застерігає від застосування до будь-якої наукової теорії критики, яка стосується припущень, на яких відповідна теорія базується, оскільки, на думку Р. А. Познера, використовувати таку форму критики означатиме допущення фундаментальної методологічної помилки з огляду на те, що абстракція є есенцією наукового пізнання. Наукова теорія повинна відбирати з сумбурного досвіду, який вона намагається пояснити й саме тому може видавати дещо «нереалістичною» у порівнянні з польовими умовами. Зрештою, Р. А. Познер доходить висновку, що теорія, яка відчайдушно намагається відтворити комплексність емпіричного світу у своїх гіпотезах не є теорією, а натомість – описом [42].

Як один з першопроходців застосування міждисциплінарної теорії, Р.А. Познер заклав підґрунтя для висновків численних наукових праць, в тому числі і вітчизняних, зокрема, своїми думками про можливість застосування економічної теорії у праві. Ним було сформовано пропозицію щодо двох принципових підходів до впровадження економічних знань у правову систему. Перший – умовний «старий підхід», який, як було раніше зазначено Д. О. Вовком та І. А. Єфіменко, розглядав право як «надбудову» відносно економіки, що виступала елементарним регулятором процесів розподілу суспільних благ. Такий підхід знайшов своє вираження, здебільшого, у антитрастовому законодавстві та системі оподаткування. Натомість, знаменуванням початку «нового» підходу стало впровадження теорій та емпіричних методів економіки до всього спектру площини правової системи – теорії держави і права, деліктного, зобов'язального права, права власності, кримінальної та адміністративної процедури, тощо [42].

Методологія економіки здатна розв'язувати проблемні питання, які виникають у площині правової системи, утім не знаходять у ній своєї вичерпної відповіді. Досліджуючи справедливий баланс та рівність між суб'єктами суспільних відносин, право бракує тих констант, якими оперує економічна теорія, наприклад – прогнозована модель поведінки індивіда та кількісний критерій оцінки дій або подій, тобто – вартість.

Значення права власності територіальних громад викарбуване у багатьох видах суспільних відносин. Природньо, що найяскравіше таке значення проявляє себе у сфері розподілу суспільних благ через, зокрема, зв'язок з суб'єктом права власності – ланкою, або ж формою організації публічної влади (тобто місцевим самоврядуванням) та речей об'єктивної реальності, які можуть бути охарактеризованими точними вимірами й параметрами.

Розкриваючи сутність ролі економічного аналізу у вивченні права, Р.А. Познер виділяє дві складові: нормативну – яку автор пов'язує із властивістю економіки корелюватися з такою категорією права як «справедливість», або ж можливістю економіки виступати критерієм для оцінки відповідності правових норм тим ідеалам, які існують у суспільстві, та позитивну – тобто здатність економіки описувати речі та явища «такими, якими вони є» [42]. Дисертант зауважує, що в даному контексті автор мав на увазі здатність економіки визначати та охарактеризовувати речі та явища з точки зору наслідків їх впливу на суспільство через систему унікальних критеріїв оцінки. Утім, Р. А. Познер не урівнює обидві вищевказані складові у важливості свого значення, оскільки віддає перевагу позитивного аспекту, зокрема, через масштаби його проникнення у правову площину. Так, дослідник зазначає, що велика кількість правових інститутів є носієм причинного сліду економіки – проступки, злочини, договори та найголовніше – власність.

Економіка є інструментом для аналізу права, як з нормативного, так і позитивного боку. До такого висновку автор доходить через приклад нездатності економіста надати конкретну відповідь, з-поміж іншого, на питання необхідності обмеження частоти вчинення крадіжки у суспільстві, яка різко контрастує з його

можливістю показати, що безперешкодність такого вчинення є неефективним, тобто нераціональним з точки зору належного використання суспільних ресурсів. Відповідь на вказане питання надається ним через вартісний критерій: чи є витрата ресурсів, або ж суспільних благ, спрямовані на запобігання вчинення певного злочину, вартою та пропорційною меті, досягнення якої заплановано [42]?

Втім, міждисциплінарний метод економічного аналізу права також має своїх антагоністів серед вчених-правників, які увільнюють гіпотезу про можливість перебування причин права у економічній площині. Свідомий наявності такої критики Р. А. Познер виділяє декілька ключових тез, які на його думку, узагальнюють основні зауваження юристів. Дисертант вважає за необхідне зазначити, що суть нижчеописаних точок зору прямо співвідноситься з ідейним сприйняттям права: його позитивістське розуміння, або ж погляд на нього через призму юридичного реалізму.

Першим зауваженням до економічного аналізу права стала думка про нікчемність поглядів економістів на елементи правової системи з огляду на неточність здійснюваних ними прогнозів або пояснень (наприклад передбачення передвиборчої поведінки тих, хто приймає участь у голосуванні). У відповідь на поверховість такої критики, автор наводить порівняння економіки з медициною, методи якої не завжди дозволяють вилікувати хворого пацієнта, утім ніхто не перестає рахуватися зі знанням, які вона пропонує [42]. У такий спосіб Р. А. Познер говорить про те, що недосконалість не означає марність.

В продовження вищевказаної критики окремі юристи вказують на можливість ігнорувати економічну перспективу оскільки у відповідній науці відсутня загально визнана економічна теорія оптимального розподілу суспільного багатства і благ, і відтак – вона як недосконалий інструмент може бути проігнорована. Р. А. Познер знову вказує на поверховість такого припущення, оскільки більш доцільним було б дослідження вагомості економіки на більш абстрактному рівні її філософської сутності – утилітаризму. На його думку, саме це і є основною користю застосування економіки у нормативній

площині – як через складну систему соціальних регуляторів, чи не найважливішим елементом якої є право, досягти необхідних суспільних цілей найбільш ефективними та пропорційними методами [42].

Іншим проявом критики економічного аналізу права є аргумент щодо ігнорування поняття «справедливості», яке виступає наріжним каменем правової системи для тих, хто її вивчає. Як зазначає автор, оцінка таких коментарів повинна відштовхуватися від розуміння вищевказаного поняття, в якому воно вживається у правовому середовищі. Зокрема, під поняттям «справедливість» нерідко мається на увазі так звана «розподільна справедливість», тобто допустима міра економічної нерівності. Як вже було сказано раніше, економіст справді не в змозі назвати такий ступінь нерівного розподілу суспільних благ, який би однаково резонував з усіма елементами системи соціальних цінностей, утім він здатен визначити наявну міру економічної нерівності як прояву розподільної справедливості [42].

Обґрунтовуючи аргумент про ігнорування економікою правової категорії «справедливості» Р. А. Познер проводить синонімічний зв'язок між її змістом та змістом економічного терміну «ефективність». Багато прикладів вживання у суспільстві поняття «несправедливості», зокрема випадках винесення вироку особі без належного слідства, заволодіння чужим майном без належної компенсації або не надання відшкодування за шкоду, завдану порушенням правил дорожнього руху, можна безпосередньо інтерпретувати як поведінку, що марнує суспільні ресурси. В даному контексті, навіть походження концепції «незаконного збагачення» прослідковується у значенні економічної ефективності. Таким чином, навіть поверховий погляд приводить до висновку про те, що у світі обмежених ресурсів – їх витрата є аморальною [42].

Утім, суспільство, як і право, більш зосереджене на проблемах, що стосуються саме «справедливості», а не «ефективності», принаймні з емпіричної точки зору. Не є очевидно неефективними заборона дискримінації за релігійними ознаками, заборона абортів, або ж надання засудженим злочинцям можливості

вибору між ув'язненням та участю у медичних експериментах, хоча наведені приклади життєвих випадків є суспільно визнаними проявами несправедливості. З огляду на комплексність ряду подібних проблем, які зачіпають декілька наукових площин водночас, роль економічного аналізу права зводиться до розвіювання псевдо-справедливості певних тверджень та, що є більш важливим, сприянні у визначенні «вартості» тих, чи інших рішень, шляхом визначення того, від чого суспільство повинно відмовитись для досягнення неекономічного ідеалу справедливості. Оскільки жодне суспільство не може та не ігнорує вартість власної публічної політики вищевказані питання мають безпосередній стосунок до економіки.

Дослідження праці Р. А. Познера пояснює популярність його академічного внеску серед вітчизняних вчених-юристів, зокрема, через його висновки про міжнаукову суть зв'язків окремих елементів правової системи з особливостями прогнозованої поведінки суб'єктів-учасників правовідносин, які виникають в межах таких елементів. Запропонована ним теорія можливості визначення відповідності тих або інших рішень, які приймаються відповідно до системи діючого законодавства, правовому принципу справедливості через застосування таких економічних категорій як, зокрема, «економічна вартість», «економічна ефективність» в сукупності з презумпцією про існування людини як «раціонального максимізатора» може стати тим інструментарієм, який дозволить надати більш повну та об'єктивну системну оцінку ролі як окремих інститутів, що існують в площині права загалом, так і права власності територіальної громади зокрема.

Відтак, дослідження міждисциплінарного зв'язку права і економіки, крім власної методологічної цінності, показує, що результатом їхньої взаємодії як суспільних наук є створення деяких кульмінаційних точок перетину, найбільш яскравих прикладом яких став інститут права власності. Про це у своїх працях зазначають ряд вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких вже згадані Д. О. Вовк, І. А. Єфіменко, а також О. В. Ковальський, М. В. Савчин, В. П. Плавич, Н. М. Оніщенко, Д. В. Барнс, Л. А. Стаут і звичайно ж Р. А. Познер [37, 40, 41,

42, 43]. Основною думкою досліджень, якою пояснюється тандемна природа права власності, залишається регуляторний характер права щодо економіки, який виражається у забезпеченні рівності доступу суб'єктів до права власності, ліцензуванні певних видів господарської діяльності, впровадження режиму використання природних ресурсів, визначенні загальних правил виробництва, тощо. При цьому, навіть при достатній теоретичній та прикладній науковій базі, яка свідчить про наявність ознак причинно-наслідкового зв'язку між економікою та правом, цей аспект їхнього симбіозу залишається без достатньої уваги. Водночас, коли така сторона взаємовідносин права та економіки потрапляє у поле зору юридичної науки, дослідники доходять висновків, які, безсумнівно, можна розцінювати як черговий прояв праворозуміння через призму юридичного реалізму. Зокрема, Н. М. Оніщенко стверджує, що «...суспільні відносини, які базуються на нормах права, є найбільш адекватною формою економічних відносин», та «можуть нормально функціонувати тільки і виключно у правовій формі», у зв'язку з чим доходить висновку про існування права як «іманентної, субстанціональної частини економіки і складової гармонійного розвитку економічних відносин» [44].

Підсумовуючи вищенаведене та повертаючись до контексту багатогранності та комплексності правового інституту місцевого самоврядування як форми прояву публічної влади, дисертант звертає увагу на те, що для визначення ролі права власності у системі місцевої влади, перш за все, необхідним є використання методології, яка є пропорційною досліджуваному зв'язку. Широкий зміст поняття «місцеве самоврядування» у співвідношенні з поняттям «права власності» потребує застосування багатоперспективного та міжгалузевого підходу, яким на думку дисертанта, може стати економічний аналіз права, як приклад поєднання кращих сторін обох суспільних наук. Така взаємодія є ключем до теоретичного осмислення сутності та ролі міжінституційного зв'язку права власності місцевої влади.

Як і будь-який інший прояв публічної влади, місцеве самоврядування потребує засобів власного існування – таких, що можуть забезпечити

довгострокову стабільність, авторитет, дієвість, та реальну здатність суб'єктів місцевої влади впливати на ту частину суспільних відносин, обов'язок щодо регулювання якої було покладено вищим інститутом у відповідній системі публічної влади. Закономірно, що найбільш очевидним таким засобом виступає статі об'єкт матеріального світу – річ, а точніше – відношення між суб'єктом та такою річчю. Використання здобутків та методологічної бази економічного аналізу права надає змогу відносинам права власності розкритися у тих перспективах, які зазвичай, залишаються закритими для класичної парадигми юриспруденції. Прикладом цього є розгляд права комунальної власності як конституційного інституту з точки зору категорій та припущень, які закладені в ряді інших суспільних наук, зокрема, економіці. Пропонована дисертантом теоретична цінність даного підходу не є вичерпною, зокрема, для оцінки понять «місцеве самоврядування» та «право власності» як окремо, так і в сукупності, однак такий підхід, безумовно, є одним з необхідних засобів для встановлення тих фундаментальних аспектів, що становлять цінність права власності для місцевої влади.

Крім того, застосовуючи такий прийом формальної логіки, як аналогія та, відповідно, розглядаючи групу індивідів, яка існує у формі територіальної громади, як «раціонального максимізатора», який діє у власних утилітарних інтересах, дисертант відзначає, що теоретичне значення ролі права комунальної власності для місцевої влади набуває здатності бути проаналізованим через призму об'єктивних методів дослідження, в тому числі, шляхом застосування спеціальних економічних кількісних та якісних показників. Як практичне, так і теоретичне використання пропонованої економічним аналізом права «шкали вартості» та «шкали ефективності» забезпечуватиме створення таких обставин, за яких стане можливим неупереджена оцінка належності реалізації засад, на яких будується місцеве самоврядування як один з елементів конституційного ладу України. Дисертант висновує, що у такий спосіб стане можливим визначення системи об'єктивних, прагматичних критеріїв для прийняття низки рішень органів місцевої влади щодо управління та розпорядження власністю

територіальних громад, які, на практиці, створюють безпосередні наслідки для тих сфер правовідносин, в яких реалізовується їхня компетенція як органів публічної влади.

Правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність, які є складовими елементами принципу, що задекларований законодавством України як засада побудови інституту місцевого самоврядування, не мають формальних або реальних критеріїв, за якими можна визначити ступінь їх впровадження та дотримання з боку інших суб'єктів наявної системи публічної влади, а відтак – територіальні громади позбавлені значущої частки нормативного середовища, в якому можуть ефективно захищати права, які становлять базис для їх існування, зокрема - економічний. Догматизація свободи права комунальної власності, досягнення якої можливе через використання кластеру економічних категорій та об'єктно-орієнтованого інструментарію є тим напрямом, який матиме значний потенціал для демократизації інституту місцевої влади, з огляду на її ключову ознаку як форми публічної влади – безпосередню приближеність для індивіда у буквальному та фігуральному значенні.

Висновки до Розділу 1

Загальний науковий консенсус щодо теоретичного значення інституту місцевого самоврядування залишається у своїй основі незмінним протягом всієї історії сучасної юриспруденції незалежно від особливостей правової системи, з урахуванням яких відбувалося дослідження даного феномену: впровадження і розвиток інституту місцевої влади залишається основним способом демократизації публічної влади. Місцеве самоврядування є аксіомою демократії.

Межі сучасної наукової дискусії щодо теорії місцевого самоврядування звужуються до ступеня локалізації місцевого самоврядування та інструментів, якими забезпечуватиметься даний процес. Правовий аспект дискурсу обмежується аргументацією юридичних механізмів співставлення інтересів територіальної громади із загальнонаціональними інтересами через розмежування та категоризацію вертикальних та горизонтальних юрисдикцій між елементами системи публічної влади. За результатом аналізу теоретичних

матеріалів дисертант констатує відсутність аргументації проти локалізації публічної влади у своєму принципі.

Перспектива вчених англо-саксонської правової сім'ї визначає принцип автономії місцевого самоврядування як фактор, який зумовлює універсальність та ефективність даного інституту як засобу публічного управління.

У ширшому філософсько-правовому місцеве самоврядування та публічна влада співвідносяться як «частка» та «ціле». Зв'язок у даному співвідношенні є гнучким як з перспективи юриспруденції, так і з перспективи інших суспільних наук, та допускає можливість впровадження ряду критеріїв для адаптації елементів, між якими він існує, у широкому колі правових відносин, зокрема шляхом застосування неправових критеріїв регулювання.

Методологія співіснування інституту місцевого самоврядування у системі публічної влади реалізується через низку міжгалузево пов'язаних суспільно значущих інститутів, що становлять об'єкт дослідження ряду суспільних наук. Через економічно-правову природу поняття «власність», інститут суспільних відносин, які виникають у сфері розпорядження місцевими ресурсами та майном, найбільш ефективно впливає на регулювання зазначеного співвідношення місцевого самоврядування у системі публічної влади, шляхом встановлення меж автономії територіальної громади.

У практичній площині подальше дослідження методології взаємодії місцевого самоврядування у системі публічної влади потребує застосування багатоперспективного та міжгалузевого підходу, прикладом якого є теорія економічного аналізу права.

Правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність, які є складовими принципу, закріпленого законодавством України як засади функціонування інституту місцевого самоврядування, не мають чітко визначених формальних чи фактичних критеріїв, що дозволяли б оцінити рівень їх реалізації та дотримання іншими суб'єктами системи публічної влади. Внаслідок цього територіальні громади позбавлені значної частини нормативного середовища, необхідного для ефективного захисту своїх прав, які є фундаментом їхнього існування, зокрема в економічній сфері.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ. ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

2.1. Основні ознаки права комунальної власності

Інституційна роль права комунальної власності в Україні сягає найвищих щабелів нормативно-правової ієрархії вітчизняної правової системи. Природа такої значимості лежить у розумінні сутності місцевого самоврядування влади як прояву більш широкого поняття публічної влади та може бути означена через ряд перспектив, що, власне, і було предметом розгляду попереднього розділу даного дослідження.

Формальне відображення важливості права комунальної власності у нормативній площині, нехай і на найвищих рівнях, не обов'язково свідчить про реальне теоретичне та практичне розуміння його потенційного впливу на суспільні відносини.

Численні ітерації закріплення визначення права комунальної власності у законодавстві та юридичній науці, зазвичай, не відзначаються надмірною описовістю. В основному, спостерігаються два напрями формулювання відповідного поняття: суб'єктно-орієнтований та об'єктно-орієнтований, а також ж їх поєднання. Приклади застосування вказаних підходів прослідковуються у деяких з останніх праць на дану тематику, зокрема, Н. С. Соловей, яка підсумувала своє дослідження поняття «права комунальної власності» визначенням, згідно з яким таке право «можна розглядати саме як одну з економічних форм власності, яка відображає присвоєння територіальною громадою міст, сіл, селищ майна та пов'язані з цим суспільні відносини, що зумовлює твердження, що комунальна власність є колективною формою власності», а також висновком про те, що «право комунальної власності можливо розглядати в його об'єктивному та суб'єктивному значенні. Так, в об'єктивному значенні воно виражається у сукупності встановлених правових норм, які направлені на охорону матеріальних благ, що належать територіальній громаді

міста, села або селища, та які визначають обсяг правомочностей територіальної громади до таких благ» [45].

Аналогічний підхід був використаний І. О. Бондаренко, який виокремив два аспекти системи суспільних відносин щодо привласнення та перерозподілу об'єктів, які знаходяться у власності територіальних громад та становлять матеріальну основу місцевого самоврядування: пасивний, тобто об'єкти права комунальної власності, та активний – суб'єкти такого права [46].

Комунальні підприємства, речі, кошти органів місцевого самоврядування, навіть корпоративні права – ціла низка найбільш поширених об'єктів права комунальної власності знайшли своє відображення у наукових працях [47, 48, 49]. Утім, на думку дисертанта, окремим дослідження бракує більш широкої перспективи аналізу, яка дозволяла б знайти об'єднуючі ознаки серед досліджуваних об'єктів правовідносин комунальної власності.

Загалом недоцільним є суперечка про те, чи є найбільш очевидними ознаками комунальної форми власності, які вирізняють її з-поміж інших форм власності та які лягають в основу тих загальнотеоретичних характеристик, якими їх означають науковці, унікальний суб'єкт та об'єкт таких правовідносин. Такі ознаки, на наш погляд, вже доволі давно повинні розглядатися вітчизняною наукою в якості аксіоми, принаймні, через своє неодноразове закріплення у висновках рішень Конституційного Суду України.

Так, рішенням від 20 червня 2007 року у справі №1-14/2007 Конституційний Суд України виходячи із системного аналізу норм розділу XI Конституції України встановив, що «Конституція України поклала на державу обов'язок забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки (частина четверта статті 13). Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів (частина восьма статті 60 Закону № 280 . Конституційний Суд України у підпункті 3.1 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 (справа про електроенергетику) зазначив, що за Основним Законом України держава

однаково захищає 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 Конституційного Суду України 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 власності. Однією із таких особливостей є обмеження на застосування норм Закону до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами права комунальної власності, реалізація яких залежить від рішення відповідної ради органів місцевого самоврядування.» [50].

Відокремлюючи право комунальної власності, як необхідну обставину для аргументації можливості факультативного застосування вимог закону, який регулював порядок відновлення платоспроможності боржника, Конституційним Судом України було застосовано саме ці базові диференціюючі підходи.

У схожому за своєю мотивувальною частиною рішенні від 1 липня 1998 року у справі - № 01/1501-97 Конституційний Суд України розглянув подання Президента України щодо конституційності окремих положень чинного на той час Закону України «Про приватизацію державного майна». Аналогічно, увага була приділена спеціальним ознакам права комунальної власності, яке, знову ж, у контексті системного аналізу розділу IX Основного Закону, «не входить до складу державної, є самостійним об'єктом права власності, управління якою здійснює безпосередньо територіальна громада або створені нею органи» [51]. Проаналізувавши мотивувальну та резолютивну частини вищевказаного рішення дисертант вважає за необхідне відзначити, що Конституційний Суд України встановив, що положення норми Закону України «Про приватизацію державного майна», якою врегульовано порядок відчуження комунального майна згідно з цим законом, визнано такими, що відповідають Конституції України. Звісно, оцінка справедливості такого висновку може потребувати окремого наукового дослідження, утім дисертант не може не звернути увагу на

ті обставини, якими керувався Конституційний Суд України, а точніше – їх відсутність.

З огляду на особливість правового статусу Конституційного Суду України, та кола обставин, що віднесені до його конституційної компетенції, дисертант знаходить показовим факт відсутності у рішенні Конституційного Суду України від 1 липня 1998 року у справі - № 01/1501-97 посилання на оцінку системного зв'язку норм Закону, конституційність яких була предметом розгляду даного рішення, з нормами Конституції України, які чітко визначають особливий статус та значення комунальної власності, зокрема порядок відчуження об'єктів, що належать до такої форми власності та коло повноважень публічних суб'єктів-учасників такого процесу - органів аналіз між системний аналіз норм. В основу мотивів зазначеного рішення покладено твердження про те, що «за умови відсутності окремого законодавчого акта про приватизацію об'єктів комунальної власності включення цих питань до закону, що регламентує приватизацію державного майна, не є підставою для визнання його відповідних положень неконституційними, оскільки право суб'єктів комунальної власності не порушено». Такий висновок побудований на помилковому припущенні щодо конституційності чинного закону, з огляду на відсутність закону більш спеціального, що регулює відносини права власності більш детально. Конституційний Суд України не надав системну оцінку нормам Закону України «Про приватизацію державного майна», зокрема, на предмет наявності потенційного «приглушення» компетенції уповноважених суб'єктів, які є носіями права комунальної власності. Аналогічно, не було обґрунтовано можливість не здійснювати відповідну оцінку, зокрема, через можливу імперативність норм державних законів відносно рішень органів місцевого самоврядування, так само, як і не було порушено питання щодо співвідношення державних та місцевих інтересів у межах конституційного провадження.

Дисертант зазначає, що відповідний висновок Конституційного Суду України підкреслює відсутність нормативно закріпленого механізму або ж

об'єктивних критерії співвідношення державної та приватної форм власності як двох публічно-правових утворень, що взаємодіють в єдиній системі.

Виокремлення комунальної форми власності через факт наявності унікального суб'єкта, який уповноважений реалізовувати таке право, та об'єктів, щодо яких таке право реалізується, не розкриває повною мірою сутності зв'язку елементів таких правовідносин, який закладений у змісті Конституції України. На прикладі вищенаведених рішень Конституційного Суду України можна побачити, що суть диференціації форм публічної власності в Україні, зокрема, при вирішенні питань щодо взаємодії місцевої влади з органами державної влади зводиться до елементарного контраритаризму поглядів у правозастосовній площині. Тобто твердження про очевидну наявність особливих ознак, які є достатніми для умовиводу про те, що комунальна форма власності є окремою, відмінною від державної формою власності. Утім, належного теоретичного обґрунтуванням позбавлені ті складові, які визначають вказану особливість даної форми власності, внаслідок чого унеможлиблюється об'єктивна оцінка рішень суб'єктів владних повноважень через призму юридичних категорій рівності, законності, пропорційності та справедливості.

Згідно з частиною першою статті 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 рад [7].

Нормативний статус права власності територіальних громад, який визначений у Основному Законі, скеровує увагу на особливу роль майна для інституту місцевого самоврядування. Зміст частини першої статті 142 Конституції України, виступаючи об'єктом численних вітчизняних досліджень, небагатозначно вказує на наявність окремої системи підвалин, на яких будується інститут місцевого самоврядування в Україні. Власне, саме такою підвалиною і виступає право комунальної власності.

Так, на думку дисертанта однією з основних ознак права власності територіальних громад України є те, що воно виступає реальною гарантією та дієвим засобом забезпечення інституту місцевого самоврядування в Україні. Така ознака пов'язана з рядом факторів, як соціально-правового, так і економіко-правового характеру.

Повертаючись до результатів дослідження попереднього розділу даної дисертації для визначення належного контексту подальших висновків, дисертант вважає за необхідне звернутись до думок Р. А. Познера, якими автор описував важливість правового регулювання режиму власності. Через приклад, заснований на припущенні про відсутність будь-якого правового регулювання права власності, автор описав гіпотетичну діяльність фермера, який витратив власні зусилля, час, та ресурси, для того щоб виростити кукурудзу. Внаслідок відсутності правового визначення власності, фермер не має прав відносно землі та плодів власної праці. Відповідно, такий фермер позбавлений можливості впливати на поведінку свого сусіда, який збирає дозрілу кукурудзу. Після кількох таких випадків, культивування землі припиняється та відбувається перехід до інших засобів виробництва, що вимагають меншої кількості підготовчих інвестицій, наприклад, полювання [42].

В цьому прикладі нормативний захист права власності виконує важливу функцію щодо стимуляції для ефективного використання ресурсів. Хоча у наведеному прикладі вартість кукурудзи, що визначається мірою бажання покупця платити за неї, може значно перевищувати вартість праці та матеріалів, спрямованих на її виробництво, за відсутності прав власності не існує жодного стимулу для того щоб, витратити зусилля та кошти для виробництва, оскільки відсутня будь-яка меншою чи більшою мірою гарантована винагорода за такі витрати. Належні стимули з'являються у тому випадку, коли між членами суспільства розподілені взаємно виключні права на щодо конкретних ресурсів. Якщо кожен клптик землі перебуває у чийсь власності, тобто якщо є індивід, який може виключити усіх інших у доступі – буквальному та фігуральному, до визначеної земельної ділянки, то такий індивід завжди буде максимально

залучений до культивування та покращень з метою збільшення вартості належного йому на гарантованому праві об'єкта [42].

Наведений приклад Р. А. Познера закладає підвалини для дискусії щодо тих факторів, які виступали передумовами для сучасних адміністративно-територіальних реформ в Україні – надати більший стимул територіальним громадам вільно та самостійно займатись питаннями свого розвитку, зокрема у формі ресурсів. Так, у змісті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, неодноразово згадується необхідність забезпечення територіальних громад країни додатковими ресурсами у формі коштів та іншого майна, яке у схваленій концепції безпосередньо пов'язується з їхньою можливістю виконувати власні та делеговані повноваження шляхом надання публічних послуг [52].

Відштовхуючись від економіко-соціальної концепції розгляду індивіда як «раціонального максимізатора», тобто виходячи з припущення, що особистість у своїй діяльності віддає пріоритет власним інтересам та використовує найбільш раціонально ефективні засоби їх задоволення, за допомогою простих прийомів логічного силогізму ми можемо проектувати такі характерні для особистості ознаки на групу людей – територіальну громаду.

Розглядаючи відрізок відносин «індивід» – «соціум» у соціологічній площині, процес соціалізації може сприйматися як триваюча процедура, що починається сепарацією суспільства й індивіда та завершується їхньою взаємною інтеграцією, результатом якої є здобуття та культивування соціального досвіду [53]. Саме поняття «соціуму» означає взаємозв'язок людей, природа існування яких виражається у бажанні відтворити складні організаційні структури, які направлятимуть та контролюватимуть їхню поведінку безліччю способів. Соціум одночасно лібералізує та лімітує діяльність людини, що у своїй суті є необхідною передумовою для відчуття індивідом власної повноцінності. Водночас, соціум існує лише в тих умовах, які дозволяються кожній особистості

взаємодіяти одне з одним у способи, які можуть бути розпізнані та сприйняті з обох боків [54].

Відтак, на основі припущення про симетричність поведінки індивіда та функціонування територіальної громади як «раціонального максимізатора» виростають нові перспективи щодо поглядів на інституційну роль права комунальної власності. Звісно, таке припущення є ідеалізованим та будується на гіпотезі про тотожність інтересів групи індивідів виключно на основі їхньої приналежності до однієї територіальної групи, однак, на думку дисертанта, жодна наукова теорія не повинна базуватися на своїй прямій відповідності усім деталям та обставинам об'єктивної реальності, оскільки таким чином вона набуде ознак деталізованого відтворення або опису.

Крім здатності до стимулу та мотивації до самостійного розвитку територіальних громад, гарантійна роль права комунальної власності відносно інституту місцевого самоврядування в Україні також базується на принципі майнової відокремленості.

Майнова відокремленість як юридична категорія виступала об'єктом дослідження численних праць та вже традиційно сприймається у вітчизняній науці як ключова ознака юридичної особи. На думку В. І. Борисової, «правильне розуміння інституту юридичної особи виявляється у визначенні її сутності. Сутністю є категорія онтології на позначення внутрішнього, сукупності істотних властивостей предмета, без яких він не може існувати. У контексті поняття юридичної особи її сутність виявляється в юридично значимих ознаках цього учасника відносин, які є імперативними вимогами до організації, що дозволяє останній стати суб'єктом цивільних відносин. До таких ознак, зокрема, слід віднести: 1) організаційну єдність; 2) публічність виникнення і припинення; 3) загальну (універсальну) правоздатність; 4) майнову відокремленість; 5) самостійну відповідальність; 6) вступ у цивільний оборот від свого імені» [55].

Авторка також обумовлює можливість реалізації юридичної особою власної майнової відокремленості через набуття нею власного майна (на прикладі господарських товариств), для інших (об'єднання співвласників,

юридичних осіб публічного права) – через право управління майном або інші речові права (право господарського відання або оперативного управління) [55].

Оцінка такої ознаки самостійних учасників цивільних правовідносин, як майнова відокремленість приводить Р. М. Артеменка до висновку про низку практичних функцій, які забезпечуються такою ознакою. Зокрема, майнова відокремленість суб'єкта утворює економічну основу його участі в майнових відносинах, об'єднуючи розрізнене майно, яке кожне окремо у будь-якій діяльності дає незначні результати, а при його об'єднанні створює можливість вирішувати значні економічні та соціальні завдання, є обов'язковою передумовою для самостійної участі в цивільному обороті, утворюючи майнову складову його правоздатності та забезпечує контроль такого товариства над власним майном [56].

Якщо ж означення майновою самостійністю стосується суб'єкта, що має публічне походження, то на думку І. Б. Маркевича, який визначає приналежність до такого статусу і суб'єктів, що засновані на власності територіальної громад, то наявність майнової самостійності тут набуває розмитого значення оскільки «Проте майно, яке «передається» таким юридичним особам територіальними громадами та яке є основою для їх поточної діяльності, не може належати їм на праві власності» [57]. Автор робить схожі висновки також і в контексті дослідження ознак юридичної особи публічного права, згідно з якими «незважаючи на положення ЦК про майнову відокремленість юридичних осіб публічного права, на даному етапі розвитку цивільних правовідносин ми не можемо абсолютно та беззастережно приймати майнову відокремленість за ознаку юридичної особи публічного права. Тут радше варто говорити про довірчу власність як основу майнової складової таких осіб, відкидаючи речові права оперативного управління та господарського відання» [58].

Варто зауважити, що тут науковець повторно пов'язує неможливість однозначного ствердження про наявність майнової самостійності юридичних осіб, заснованих на комунальній формі власності, саме з відсутністю права власності на майно, що за ними закріплюється, протиставляючи такому праву

інші майнові титули, визначені у законодавстві. Такі умовиводи базуються на твердженні про головного учасника у правовідносинах, пов'язаних з реалізацією права місцевого самоврядування в Україні – територіальну громаду, яка є первинним власником комунального майна. В такому разі постає питання щодо можливості означення властивістю майнової відокремленості територіальної громади через факт її існування як особливого суб'єкта, до компетенції якого входить реалізація прав щодо особливої форми власності? На погляд дисертанта, відповідь тут є однозначно ствердною, оскільки суть такої відповіді розкривається через унікальність і уособлення інституту місцевого самоврядування як безпосереднього прояву публічної влади. Наявність унікальної компетенції, наближеність до індивіда та його проблем, самостійні підвалини для існування, здатність вступати у правовідносини як всередині, так і поза межами мережі публічної влади, наявність власної системи виборних органів влади (а в окремих випадках – здатності формулювати та змінювати елементи такої системи) – усі ці ознаки прямо чи опосередковано синтезують висновок про можливість територіальної громади автономно та самостійно здійснювати менеджмент наявних ресурсів, набувати й використовувати їх.

З даним висновком, хоч і в контексті дослідження природи публічного органу в цивільних правовідносинах, погоджується колектив авторів монографії «Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад». Розглядаючи один з підходів до трактування такої природи, автори відзначають, що публічні органи «слід розглядати двояко: 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 права» [59].

Проблеми проєкції та співвідношення ознак юридичної особи та територіальної громади особливо яскраво розкриваються у нормативній площині. Якщо право комунальної власності, що засноване в тому числі на майновій самостійності, і має гарантійні властивості відносно інституту місцевого самоврядування та реальної здатності громади діяти в своїх інтересах, то перенесення цієї суттєвої ознаки в практичну площину супроводжується рядом перешкод. На думку дисертанта, такі перешкоди проявляються у різних формах, але вони мають один початок – відсутність розуміння визначальної правової та соціально-економічної ролі права комунальної власності для територіальної громади. Дана прогалина часто корелюється із сприйняттям інституту місцевого самоврядування, як з точки зору праворозуміння, так і в нормативній площині, через його симпліфікацію до простого «нижчествореного» щабеля державної влади. Наслідком такого сприйняття стає нездатність законодавця розмежувати право комунальної власності з іншими її формами на основі чітких, зрозумілих критеріїв, що у свою чергу провокує створення практичних прогалин у системі законодавства України.

Найбільш показовим прикладом розуміння інституту комунальної власності, що виражається у відособленості сприйняття такого поняття від його витоків, є декларативні норми Закону України «Про власність» від 07 лютого 1992 року № 697-ХІІ, який втратив чинність 20 червня 2007 року у зв'язку з набранням законної сили Цивільним кодексом України.

Навіть попри те, що вказаний закон передував прийняттю Конституції України, розділом ХІ якої було обумовлено загальні засади, на яких будується місцеве самоврядування та, відповідно, право комунальної власності, Закон України «Про власність» за час власної чинності зумів залишити свій, на погляд дисертанта, негативний відбиток у вітчизняній нормотворчій площині. Сприйняття комунальної форми власності як різновиду власності державної знайшло своє закріплення у статті 31 Закону України «Про власність», відповідно до якої до державної власності в Україні належать загальнодержавна

(республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність) [60]. Нормою, яка надалі укорінювала видовий зв'язок з державною власністю стала частина 2 статті 32 вищезазначеного закону, яка встановлювала коло суб'єктів права комунальної власності, якими за її змістом, виступали адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів [60].

Варто відзначити, що прояв суб'єктно-орієнтованого та об'єктно орієнтованого підходу до розмежування права комунальної власності також знайшов своє відображення і у Законі України «Про власність». Утім, спеціальний статус об'єктів комунальної власності, який визначався таким законом, викликав ряд питань. Так, відповідно до частини 1 статті 35 досліджуваного нормативно-правового акту, об'єктами права комунальної власності є майно, що забезпечує діяльність відповідних Рад і утворених ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям; а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території [60].

Обраний у Законі України «Про власність» підхід визначення статусу права комунальної власності можна критикувати з різних точок зору та у різних площинах суспільних правовідносин. Проте однією з найвагоміших підстав для його критики, яка виділяється навіть при поверховому аналізі наведених норм, є фактор віддалення повноважного власника від здійснення права власності щодо належного йому майна. Не потрібно вдаватися до комплексного та багатоперспективного дослідження щоб помітити відсутність серед визначень Закону України «Про власність» поняття «територіальної громади» як окремо, так і в ролі повноважного власника об'єктів, що розташовані в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Натомість, власника

таких об'єктів ототожнено з адміністративно-територіальними одиницями, які представлені через Ради народних депутатів.

Законом України від 27 квітня 2007 року № 997-V було визнано таким, що втратив чинність Закон України «Про власність» [61]. Припинення його дії законодавцем пов'язалося з набранням законної сили Цивільним кодексом України, яким, як зазначено у пояснювальній записці в повній мірі врегульовано відповідне коло суспільних відносин [62].

Так, Цивільний кодекс України в редакції, чинній на момент скасування Закону України «Про власність» (від 16 січня 2007 року), й справді змінив дефініційний підхід до регулювання права комунальної власності, в якому територіальна громада в ключі демократизації суспільних відносин постала основним суб'єктом, відповідно до норм Конституції України [63]. Проте п'ятнадцятирічного періоду дії Закону України «Про власність», як вже було зазначено дисертантом, виявилось достатньо, аби залишити свій відбиток у трактуванні суті комунальної форми власності у правозастосовній площині, що мало наслідком відсторонення дійсного власника у тій чи іншій мірі від реалізації своїх правомочностей.

Вищевказані наслідки у різних своїх проявах досліджувалися Моргуном В. В., який пов'язував спроби «нівелювати правовий статус територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності, звузити та навіть ліквідувати її права зі значним розширенням обсягу компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів, що реалізують повноваження власника» з «нераціонального використання об'єктів права комунальної власності, розпоряджання ними всупереч інтересам територіальної громади тощо» [64]. Варто відзначити, що автором здійснено вагоме спостереження щодо складових частин права комунальної власності. З огляду на зміст статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої правом комунальної власності вважається право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися й розпоряджатися на власний розсуд та у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи

місцевого самоврядування, Моргун В. В. робить висновок про наявність поділу власності територіальної громади на дві частини: власність безпосередньо територіальної громади; власність, яка належить органам місцевого самоврядування, створеним територіальною громадою [64]. Такий поділ проявляється у ряді інших нормативно-правових актів у формі, що фактично не допускає можливості валідації відповідності управлінських дій, що вчиняються представницьким органом місцевого самоврядування, реальним інтересам територіальної громади є свідченням «штучного» опосередкування процесу управління власністю місцевої громади та, водночас, підтвердженням права комунальної власності як непрямого права.

Керуючись проведеним розмежуванням Моргун В. В. на його основі пропонує визначити статус територіальної громади як публічного власника, який зобов'язаний «зобов'язана належно забезпечити реалізацію повноважень з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності безпосередньо, зокрема шляхом прийняття статуту територіальної громади, у якому передбачено порядок обліку й використання майна територіальної громади» [64].

Відстороненість територіальної громади від управління місцевою власністю також відзначають Волошенко О. О. та Діденко Є. О., які стверджують, що «на сьогодні в Україні право на безпосереднє управління комунальною власністю практично не реалізується, попри те, що Закон України про місцеве самоврядування гарантує територіальним громадам право володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [65]. Втім, дисертант не може погодитись із деякими напрямками, які вищезгаданими науковцями пропонуються як способи вдосконалення ефективності управління власністю територіальних громад. Зокрема, таких як: «застосування стратегічного та програмно-цільового управління (приватизація муніципального майна, що не відповідає повноваженням органів місцевого самоврядування та підвідомчих їм установ;

перетворення обласних державних (муніципальних) унітарних підприємств в акціонерні товариства)»; «формування і розширення сфери дії державно-приватного партнерства (держава – місцеве самоврядування – приватний бізнес) в економіці і соціальній сфері регіону; залучення приватного бізнесу, у тому числі потенційних інвесторів, до процесів формування програм і планів приватизації»; «посилення державного контролю (відповідальності виконавчих органів) на всіх стадіях реалізації стратегічних програм і проектів» [65].

В контексті основоположного, гарантійного значення права власності територіальних громад для самих територіальних громад, вищезапропоновані напрями вдосконалення управління комунальною власністю позбавлені найбільш необхідного компонента – врахування безпосереднього інтересу територіальної громади. Такі заходи, як залучення держави до відносин державно-приватного партнерства, навіть у випадках коли таке партнерство має локальний характер та зачіпає інтереси територіальної громади, перетворення комунальних підприємств на акціонерні товариства та посилення державного контролю за реалізацією проектів, що стосуються управління комунальним майном, зумовлюють обов'язкову участь третіх осіб у спосіб, що прирівнює пріоритетність їхнього інтересу до інтересу власника майна – територіальних громад. Крім того, зміст вказаних авторами пропозицій є черговим проявом поглядів про «малозначність» інституту комунальної власності та її сприйняття як другорядну форму відносно державної власності.

Право комунальної власності як сукупність непрямих відношень повноважного власника щодо об'єктів належного йому майна знайшло своє відображення і у правозастосовчій площині. Зокрема, Склярєнко І. В. зауважив, що «вчені, досліджуючи управління комунальною власністю, не акцентували свою увагу на тому, що даний процес (діяльність) є предметом правового спору, зокрема і публічно-правового, а тому розглядали цю категорію лише крізь призму матеріального (цивільного, адміністративного) права, а тому, пропонуємо, з урахуванням ознак публічно-правового спору, визначених у ст. 4 КАС України, визначити управління комунальною власністю як вид публічного

управління, що полягає у діяльності уповноважених суб'єктів права комунальної власності (органів місцевого самоврядування та ін.) щодо реалізації повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [66].

Керуючись процесуальним контекстом вирішення публічно-правових спорів автор доходить висновку про те, що категорія «управління комунальною власністю» як предмет відповідних спорів має ряд ознак, серед яких автором визначається основний суб'єкт - органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації), що виступають в якості суб'єкта права комунальної власності [66].

Розмежування дійсного власника комунального майна та публічно-владного утворення, яке повинно представляти його інтереси, зумовлено рядом нормативно-правових актів (приклади яких буде розглянуто нижче), які фактично не передбачають можливості виникнення управлінських правовідносин, в разі, якщо їх учасником є територіальна громада. Природньо, що така форма організації діяльності територіальної громади покликана оптимізувати процес прийняття рішень, що мають місцеве значення та місцеві наслідки. Дисертант відзначає, що відповідна форма піддається критиці у даній роботі виключно у з точки зору ступеня відображення інтересів територіальних громад, розуміння значення дій, що вчиняються представницькими органами, та наявності правових чи методологічних інструментів їх дослідження у чинній правовій системі України.

Скляренко І. В. у своїх висновках керувався визначенням поняття «управління об'єктами комунальної власності», яке було сформульоване Борсук Н. Я. як «здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням цими об'єктами у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення потреб територіальної громади» [66].

Автор характеризує дане визначення як таке, що «розмежовує повноваження між власником комунального майна, яким є територіальна громада, та її представницькими структурами – органами місцевого самоврядування, які мають право управляти комунальною власністю. А також, що з погляду адміністративного права управління комунальною власністю – це багатоетапний процес, який полягає у здійсненні права комунальної власності виключно у публічних інтересах з метою забезпечення ефективного функціонування територіальних громад, органів місцевого самоврядування» [66].

Аналіз вітчизняних досліджень, присвячених інституту місцевого самоврядування в Україні, дозволяє стверджувати, що серед вчених-правників навіть на сучасному етапі правового розвитку побутує думка про розмежування окремих повноважень у сфері локальної влади між територіальною громадою та органами, які її представляють згідно закону. Така тенденція пояснюється особливостями регулювання відносин, які визначені національним законодавством, і, на думку більшості юристів, є безальтернативною з огляду на необхідність формалізації волі місцевої громади, в даному випадку – у вигляді рішень представницького органу. З існуванням такої необхідності важко не погодитись, однак така екзистенційно-правова перспектива не є предметом даного дослідження. Натомість, в контексті справедливо обраного курсу на демократизацію публічних відносин, визначені форми реалізації місцевого самоврядування в Україні не повинні втрачати свого первинного елементу – заснованості на індивідуальному волевиявленні кожного члена суспільства. Відповідне волевиявлення повинно бути заохочуваним та мати реальний вплив на справи місцевого значення, та мати прозорі уявлення про власні можливості та задекларований ступінь їх реалізації.

Рамкова рекомендація Ради Європи Про регіональну демократію, прийнята 19 квітня 2011 року Комітетом міністрів Ради Європи, якою визначено критерії та принципи регіональних органів влади стосовно їхньої демократичної структури, організації, повноважень та власних ресурсів, місця в державі,

відносин з іншими органами влади і громадянами, пов'язала участь громадян в публічному управлінні з ефективністю його здійснення. Так, абзаци 41-43 Рамкової рекомендації встановлюють, що регіональні органи влади повинні заохочувати здійснення права громадян на участь в управлінні державними справами і має на меті зблизити адміністрацію з громадськістю [67].

Здійснення регіонального самоврядування повинно відповідати принципам інформованого прийняття рішень та оцінки прийнятих рішень, а також переслідувати мету гнучкості, відкритості, прозорості, участі та підзвітності державних органів [67].

Виконання суспільних завдань на регіональному рівні повинні відповідати принципам ефективного управління і високої якості державних послуг [67].

Поєднання інтересів територіальних громад, які засновані на їхній раціональній поведінці через пошук можливостей найбільш економічно доцільного використання наявних ресурсів, з можливістю реалізації своїх прав у межах гарантованого Конституцією України інституту місцевого самоврядування є складним завданням, яке лягає на плечі національного законодавства. Саме воно повинно забезпечувати пропорційний рівень та належну техніку формалізації тих груп відносин, які їх потребують. Однак, у питаннях, що стосуються здійснення територіальними громадами належного їм відповідно до Основного Закону права комунальної власності, успіхи вітчизняної нормативно-правової бази є доволі неоднозначними.

Систему правил, що регламентують порядок реалізації права комунальної власності, утворюють норми з галузей конституційного, цивільного та господарського права. Така комплексна та об'ємна нормативна основа покликана забезпечити можливість суб'єкта комунальної власності безперешкодно втілювати свої правомочності у реальність. Втім, така комплексність, з іншого боку, сприяє обмеженню спроможності перспективного задоволення реальних інтересів територіальних громад на кількох рівнях. Першим з таких рівнів, яка вже було сформовано у юридичній теорії, є диференціація повноважень та прав між територіальною громадою та

представницьким органом місцевого самоврядування. Власне, таке розосередження повноважень прослідковується у вертикалі нормативної ієрархії.

Згідно зі статтею 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Дана норма недвозначно вказує на повноважного суб'єкта, якому належать права управління, одночасно передбачаючи альтернативні шляхи їхньої реалізації [7]. Як один з основних актів, який визначає основні засади здійснення речових прав, Цивільний кодекс України прямо продовжує зміст вищевказаної норми Основного Закону та запроваджує рівність територіальних громади у цивільних відносинах з іншими учасниками цих відносин [68]. Щоправда, безпосереднє регулювання права комунальної власності в Цивільному кодексі України починає набувати інших перспектив тлумачення.

«Управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування» – таким є зміст частини 2 статті 327 Цивільного кодексу України [68]. Основна відмінність полягає у застосуванні сполучника «та», який об'єднує словосполучення «територіальна громада» й «утворені нею органи місцевого самоврядування», що відрізняє дану норму від статті 143 Конституції України, в якій використаний прийменник «через» для позначення способу реалізації прав, належних територіальній громаді. Користуючись методом текстуалізму (який, на думку дисертанта, є надміру формалізованим способом тлумачення права) та розглядаючи зміст даних норм з граматичної перспективи, можна стверджувати про закладення у нормативній площині основи для ототожнення місцевої громади з органом, який її представляє. Дана проблема має неочевидні наслідки, першим з яких, з точки зору дисертанта, є неправильне сприйняття громади і її представника під філософсько-правовим кутом, що проявляється в зображенні знака «дорівнює» між змістом та формою. Дисертант відзначає, що первинний суб'єкт, який є частиною «змісту» поняття місцевого

самоврядування у інтерпретації частини 2 статті 237 Цивільного кодексу України набуває ознаки «форми» такого поняття, тобто представницького органу. Таке легальне формулювання сприяє зниженню значення місцевого самоврядування як демократичного інституту у публічно-владному контексті та «приковує» загальну увагу до діяльності представницького органу як форми її вираження. Звісно, такий висновок зроблений на основі застосування текстуального (відомого також як «буквального») способу тлумачення норм Цивільного кодексу України, та може бути предметом диспуту у випадку інтерпретації таких норм іншим, відмінним від обраного дисертантом методом.

У своїй праці, присвяченій концепції удосконалення лексичних особливостей текстів нормативно-правових актів через поєднання юридико-лінгвістичного тлумачення із залучення теоретичних положень лінгвістики відповідно до сучасного розвитку юридичної термінології української мови, Царьова І. В. розглядала наслідки вживання невідповідного смисловим відношенням між частинами висловлювання сполучника на прикладі такого текстового формулювання норми Цивільного кодексу України: «Якщо договором купівлі-продажу встановлено, що ціна товару підлягає зміні залежно від показників, що зумовлюють ціну товару (собівартість, затрати тощо), але при цьому не визначено способу її перегляду, ціна визначається виходячи із співвідношення цих показників на момент укладання договору і на момент передання товару» [69]. Наслідком відповідного формулювання, на думку авторки, є небажана альтернативність у тлумаченні норми. Царьова І. В. висновує, що «ураховуючи кон'юнктивність єднального сполучника і, текст закону можна витлумачити так, що ціна товару змінюється двічі – і на момент укладання договору, і на момент передання товару; проте такий порядок речей видається нереальним, оскільки передання товару здійснюється, здебільшого, особами (експедиторами, транспортувальниками тощо), які не уповноважені здійснювати торгові операції, пов'язані зі зміною ціни товару; до того ж укладання договору купівлі-продажу передбачає зазначення кінцевої ціни товару у грошовому вираженні; адекватно відображати відношення між

альтернативними ситуаціями зміни ціни товару здатен зв'язок ампліфікації, мовним виразником якого є розділовий сполучник або» [69].

Зрештою, Цивільний кодекс України не є винятковим у ієрархії нормативно-правових актів, які утворюють проблему ототожнення представника із власником об'єктів комунальної власності. Природа інституту місцевого самоврядування як прояву публічної влади створює передумови для виникнення тісних зв'язків з іншими, істотними для його існування, процесами, зокрема – суспільним виробництвом. Основним кодифікованим нормативно-правовим актом в Україні, який регулює найбільш широку форму суспільного виробництва, а саме – господарські правовідносини, є Господарський кодекс України.

Як і будь-який інший нормативно-правовий акт, Господарський кодекс України визначає коло правовідносин та склад їхніх учасників, які підлягають його регулюванню. Показово, що серед означених учасників господарських правовідносин відсутні територіальні громади, натомість у частині 1 статті 2 їхнє місце посідають органи місцевого самоврядування, у випадку наділення господарською компетенцією [70].

Утім, навіть такий «скута» можливість участі територіальних громад у господарських правовідносинах також обмежується змістом частини 3 статті 8 Господарського кодексу України. Так, згідно з даною нормою господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи. Безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України [70].

При цьому, не можна не згадати, що поняття «господарської компетенції», яке пропонується Господарським кодексом України, не має свого легального закріплення, або ж єдиного розуміння у вітчизняній науці. Дане поняття радше характеризується наявністю кількох підходів до його сприйняття, які загалом

можна поділити за критерієм схильності науковців до його визначення з перспективи виконання органами місцевого самоврядування публічно-владних дискреційних повноважень та з перспективи реалізації сукупності правомочностей як рівноправного учасника майнових правовідносин у відповідних галузях права.

Наведені підходи було узагальнено Шевердіною О. В., яка як приклад публічно-владної перспективи звернула увагу на версію основоположника концепції господарського права в Україні В. К. Мамутова, згідно з якою господарська компетенція є сукупністю наявних прав та обов'язків, якими господарський орган наділяється державою, саме володіння якими має імперативний характер, а також його однодумця - О. О. Пушкіна, що визначив компетенцію в галузі господарювання як ні що інше як адміністративно-господарська правосуб'єктність, яка є одним із видів адміністративної правосуб'єктності й існує незалежно від цивільної правосуб'єктності [71].

На противагу вказаним думкам, В. С. Щербина зазначає, що категорія «правосуб'єктність» традиційно розкривається через «праводієздатність», а в науці господарського права виражається в понятті «господарська компетенція». Продовжуючи власну думку, В. С. Щербина додає, що «розглядаючи правове становище органів місцевого самоврядування як учасників господарських відносин, професор визначає господарську компетенцію як сукупність повноважень, прав та обов'язків органу місцевого самоврядування, які він зобов'язаний використовувати для виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання (господарської діяльності)» [71].

Відтак, на основі пропонованих науковцями версій поняття «господарської компетенції» Шевердіна О. В. формулює власне визначення: господарська компетенція органів місцевого самоврядування - це заснована на законі система прав та обов'язків органів місцевого самоврядування як учасників господарських відносин, що передбачає управління господарською діяльністю, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання» [71].

Отже, один із найбільш значимих кодифікованих актів в вітчизняному законодавстві з точки зору важливості змісту суспільних відносин, які ним регулюються, не тільки не визначає територіальну громаду як можливого «гравця» в полі господарських правовідносин, а й використовує надто абстрактну категорію, позбавлену належної міри юридичної визначеності для окреслення меж і без того лімітованої та опосередкованої участі територіальних громад в управлінні належним їм майном. Згідно з нормами Господарського кодексу України, горизонталь прийняття рішень що комунальної власності розпочинається з мешканця територіальної громади, продовжується представницьким органом та закінчується утвореним таким органом суб'єктом. Водночас, вказана горизонталь перебуває під «куполлом» господарської компетенції, межі якої визначаються державою як з точки зору прямих імперативних обмежень, так і опосередкованих важелів регулювання диспозитивних видів правовідносин.

Якщо чинна редакція Господарського кодексу України допускає участь територіальної громади у господарських правовідносинах виключно через двох посередників - орган місцевого самоврядування та створений ним суб'єкт комунальної власності, то, можливо, зміст правових титулів, які визначають обсяг майнових прав та порядок їх реалізації такими суб'єктами компенсує такий значний ступінь відсторонення власника від розпорядження належними йому правами? Відповідь на дане питання потребує критичного погляду на ті види майнових правовідносин, опосередковану участі територіальної громади у яких допускають Господарський та Цивільний кодекси України.

Абзац 2 частини 2 статті 335 Цивільного кодексу України передбачає, що Після спливу одного року з дня взяття на облік безхазяйної нерухомої речі вона за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, може бути передана за рішенням суду у комунальну власність [68].

Відповідно до частини 1 статті 345 Цивільного кодексу України фізична або юридична особа може набути право власності у разі приватизації державного майна та майна, що є в комунальній власності [68].

Також, частина 3 статті 759 Цивільного кодексу України, визначаючи загальні положення про відносини найму, відсилає до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» як спеціального нормативно-правового акту, що врегульовує підвид таких відносин, особливість яких зумовлена суб'єктним складом – державою та територіальними громадами в ролі орендодавця.

Загалом дані норми є декларативними за своїм змістом, вони закріплюють існування окремих категорій майнових правовідносин та визначають основних їх учасників. Дисертант відзначає, що Цивільний кодекс України не визначає особливості територіальної громади як учасника інших категорій майнових правовідносин, відмінних від наведених вище.

Навіть більш стислим в даному контексті є перелік правових титулів, якими відповідно до Господарського кодексу України наділені суб'єкти господарювання відносно об'єктів права комунальної власності. Суб'єкти господарювання реалізують свою господарську компетенцію на основі права власності, права господарського відання, права оперативного управління відповідно до визначення цієї компетенції у цьому Кодексі та інших законах (частина 4 статті 55 Господарського кодексу України) [70]. Враховуючи те, що територіальна громада, як і орган, який її представляє, не визнаються суб'єктами господарювання відповідно до дефініції, яка пропонується у чинній редакції Господарського кодексу України, можливість такої громади приймати участь у господарських правовідносинах зводиться до втілення двох категорій у галузі майнових прав: права оперативного управління та права господарського відання. При цьому, дані правові титули за своїм обсягом є аналогічними праву власності оскільки включають у себе три ключові складові такого права: володіння, розпорядження та користування.

Сприйняття права оперативного управління та права господарського відання як дефінітивних форм реалізації права комунальної власності підтримано Літошенко О. С., який розмірковував щодо можливості трансформації цих інститутів. Підводячи підсумки свого дослідження науковець

доходить висновку про те, що «право господарського відання та право оперативного управління по суті є формами реалізації права державної чи комунальної власності на майно. У теорії господарського права обговорюється доцільність збереження у законодавстві, а також застосування у практичній діяльності права господарського відання та права оперативного управління як правового режиму майна юридичних осіб, заснованих державою» [72]. Погоджуючись із слушністю наукової думки, автор також вказує на недоліки підходів законодавця до визначення права оперативного управління та права господарського відання, зокрема, через той факт, що Господарський кодекс України, як кодифікований акт об'єднує методику регулювання як публічних, так і приватноправових інтересів.

На думку дисертанта, спостереження Літошенко О. С є цілком влучним, принаймні через якісною відмінністю між базовими принципами на яких засновані приватне та публічне право. Розглядаючи місцеве самоврядування як форму публічної влади, що переслідує певний суспільний інтерес та має загально визнану мету свого існування, дисертант відзначає, що наявний нормативно-правовий інструментарій, за допомогою якого територіальні громади реалізують свої речові права є обмеженим й таким, що лише почасти здатен забезпечити реальне втілення їхніх інтересів. Найбільш поверховим недоліком такого інструментарію є його непропорційність щодо тих завдань, які покладені вітчизняним законодавством на інститут місцевої влади. Така непропорційність можливостей місцевого самоврядування щодо його завдань і функцій підкреслюється також особливим значенням власності для територіальних громад через ряд економіко-правових факторів, які були предметом дослідження у попередньому розділі даної роботи.

Слушною також є думка Кучеренко І. М. щодо загальної характеристики правових інститутів господарського відання та оперативного управління, які «є надбанням радянської правової системи і невідомі іноземним правопорядкам» [73]. Авторка критикує саму концепцію існування таких інститутів, порівнюючи організаційно-правову форму державного підприємства з досвідом її сприйняття

у країнах з розвинутою економікою: «Прибічники концепції відмови від існування державного підприємства обумовлюють це тим, що державне підприємство — це не організаційна форма юридичної особи і тому воно повинно бути перетворене в господарське товариство. Головною причиною відмови від існування державних підприємств є те, що підтримується позиція, що власником майна державного підприємства повинна бути сама юридична особа, оскільки інакше підривається стабільність і дієвість цивільного обороту, інтереси кредитора залишаються поза увагою. Жодна з країн з розвинутою економікою не знає такої юридичної особи, як юридична особа невластник, а державні і муніципальні підприємства, які там є, звичайно існують у формі торгових (господарських) товариств» [73].

В доповнення до вищевказаної думки дисертант додає, що успішність спроби поєднати методики правового регулювання публічних та приватних інституцій (наприклад – регулювання права власності) у єдиному нормативно-правовому акті залежить від ступеня розуміння тієї роздільної межі, яка диференціює такі інституції. Утім, якщо брати до уваги особливості укоріненого сприйняття місцевого самоврядування у вітчизняній юридичній практиці, згідно з яким останнє є, скоріш за все, банальним територіальним представництвом загальнодержавного публічного режиму, ніж повноцінним, самодостатнім суб'єктом, якому властива наявність власних інтересів, відмінних від реалізації делегованих державою функцій. Створення буферного суб'єкта управління власністю територіальних громад за зразком, пропонованим Господарським кодексом України, безумовно, має ряд своїх переваг: спрощення процедури імплементації управлінських норм у систему нормативного регулювання здійснення права власності, здатність оперативно приймати менш важливі менеджерські рішення, залучення до процесу управління кваліфікованих спеціалістів, тощо. Втім, на погляд дисертанта, законодавцем упущено низку недоліків, які виникають поряд з очевидними перевагами. Основним таким недоліком є втрата, або розмиття основного критерію та запоруки успішного втілення права будь-якої форми власності – економічної ефективності та вигоди.

Діючи як раціональний максимізатор територіальна громада, як і будь-який інший власник, повинен бути нероздільним від результатів своєї економічної діяльності. Наявність посередника у даному процесі може тією чи іншою мірою нівелювати позитивний стимулюючий ефект від такого зв'язку. Можливість настання наслідків від посередництва здійснення права власності визначається безпосередньо умовами такого посередництва. Якщо суб'єкт, якому делеговано реалізацію повноважень власника приймає на себе «пусті» повноваження, реалізація яких не може створювати наслідки у формі будь-якої економічної вигоди, наскільки ефективним буде діяльність такого суб'єкта? І навпаки – якщо власник, маючи формально визначену можливість пожинати плоди від управління власним майном, але будучи позбавленим права вчиняти будь-які дії, принаймні, в тій мірі, в якій така можливість може бути фактично реалізована, то як довго триватиме зацікавленість такого власника у реалізації належних йому прав?

Право власності територіальної громади є наслідком впровадження та дії загальновизнаного міжнародного принципу побудови системи місцевої влади у будь-якій країні – майнової та фінансової самостійності локальних соціумів. Суспільна значимість даної інституції обумовлюється рядом чинників, значна частина яких залишається поза увагою даного дослідження. Однак, як відзначив дисертант, вивчення найбільш близьких за своєю природою факторів, а саме – економіко-правових, дає достатні підстави для можливості стверджувати, що право комунальної власності виконує інституційно-забезпечувальну функцію відносно галузі місцевого самоврядування. З огляду на таку важливу, з юридичної точки зору, роль права комунальної власності як інструмента впливу на суспільні відносини, неможливо не відзначити ригідність та рестриктивність підходів до його нормативного визначення. Обмеження права власності територіальних громад на рівні нормативно-правових актів, які розкривають найбільш важливі види майнових відносин, у поєднанні з відсутністю правової регламентації засад здійснення такого права у профільному законі порушують один з найбільш важливих принципів права – пропорційність.

В даному контексті заслуговують на увагу ознаки принципу пропорційності, які були визначені Шевченко С.В. Автор виокремив двоїсту природу принципу пропорційності, яка, на його думку, полягає у доказі універсального характеру даного принципу. Саме ця двоїста природа є ключовим фактором, який розширює сферу його потенційної реалізації у правозастосуванні, визначає вектори розвитку для функціонального тлумачення в доктрині права, окреслюючи зміст принципу пропорційності через його функції у праві. Автор зазначає, що принцип пропорційності може бути застосований у будь-якій галузі права, де уповноважений суб'єкт, такий як законодавець чи суддя, повинен забезпечити дотримання балансу між приватними та публічними інтересами (принцип балансування) і визначення розумного співвідношення між легітимним обмеженням прав і свобод людини та метою, яку необхідно досягти, застосовуючи таке обмеження (принцип правообмеження) [74].

Враховуючи демократичну значимість права власності територіальних громад варто також звернути увагу на пропоновану Шевченко С. В. потребу ознаку пропорційності. На його думку, «потребова причина плюралізму доктринального розуміння поняття принципу пропорційності тісно пов'язана з тим, що тлумачення останнього повинно бути динамічним для того, щоб відповідати поставленим викликам і вимогам, що виникають перед державою та суспільством у сфері права. Будь-яке доктринальне тлумачення поняття принципу пропорційності є завжди рефлексією дослідника «тут і зараз» на ті виклики та завдання, що постають перед останнім у рамках певного соціально-змістовного контексту, як от: системи права, загальноприйнятих у суспільстві цінностей, економіки, моралі, етики і т. д. Саме потребова причина є наочним прикладом того, наскільки відмінним може бути зміст поняття пропорційності в доктрині права» [74].

У пропорційності ми находимо принцип, тест і водночас юридичний інструмент визначення, наскільки різні аспекти верховенства права і сам цей принцип загалом було дотримано під час здійснення владних повноважень у сфері публічного управління, а так само у й інших сферах, до яких принцип

пропорційності дотичний (у сучасних джерелах до цих сфер відносять, зокрема, і приватне право). Висновок про пропорційність дій держави чи її агентів означає, що в індивідуально-конкретній справі було збалансовано приватні і публічні інтереси, а при вчиненні таких дій (зокрема, і ухваленні нормативно-правових та індивідуально-правових актів) дотримано вимоги верховенства права [75].

Лаконізуючи ті очевидні упущення законодавця у його спробі врегулювати матеріальну та процедурну сторони реалізації права власності територіальних громад у межах вітчизняної правової системи, дисертант доходить висновку, що характерною та системною ознакою таких упущень є недотримання саме принципу юридичної пропорційності. Звичайно, найбільш поширеною у вітчизняній науці є розуміння принципу пропорційності як балансувального елемента між публічно задекларованим завданням або функцією, виконання яких покладається на владні органи, та тими обмеженнями і втратами, яких зазнає суспільство у відповідному процесі. В такому контексті варто зазначити, що юридичний принцип пропорційності прямо резонується з економічною категорією «вартості» та «ціни».

Поняття юридичної пропорційності, звісно, не обмежується тим аспектом, який був використаний дисертантом для характеристики нормативних особливостей вітчизняного права комунальної власності. Конституція України, закріплює основоположне значення права комунальної власності для місцевого самоврядування в Україні, а фундаменталізм такого права проявляється як з економічної, так і з правової точки зору, зокрема для створення передумов мотивації та зацікавленості індивіда у його взаємодії з інститутом місцевого самоврядування. Лише ці окремо взяті аспекти є достатніми, для того щоб стверджувати про істотність права комунальної власності для суспільного життя в цілому та територіальної громади зокрема. На основі істотності даного права, його мету можна тлумачити широко: забезпечення суспільних потреб, економічний розвиток регіонів, можливість реального здійснення прав та інтересів місцевих жителів, покращення інфраструктури, тощо. Майже будь-яка

із значимих основних або похідних функцій публічної влади може бути використана для визначення мети існування інституту права власності територіальних громад.

Тим не менш, істотності права комунальної власності протистоять ті вузьконаправлені підходи, які використовуються у його формалізованій площині його нормативно-правового регулювання. Методи здійснення права власності територіальними громадами в Україні є суттєво обмеженими відносно інших форм власності та значною мірою відокремленими від суб'єкта, якому вони належать. Такий стан відображає непропорційність права комунальної власності у тому вигляді, в якому воно є закріпленим у чинному законодавстві. Використовуючи потребу ознаку юридичної пропорційності, яка була запропонована Шевченко С. В. навіть більший резонанс викликає контекст актуальної адміністративно-територіальної реформи, мету та передумови якої були визначені ще в 2014 році.

Серед проблем, які стали передумовами реформи місцевого самоврядування в Україні, Кабінетом Міністрів України було визначено слабкість матеріально-технічної бази переважної більшості територіальних громад, які фактично зупинили свій розвиток та виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування [52]. Відтак, уряд України прийшов до висновку, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства та закріпив перелік пріоритетних проблем, які потребують швидкого розв'язання та частина яких бере безпосередні витоки з інституту права комунальної власності. До таких проблем віднесено:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів [52].

При цьому, рівень, на якому такі проблеми виникли та розвинулися також був визначений безпосередньо Кабінетом Міністрів України, який вказує, що вищевказані проблеми «ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави» [52].

Закріплені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні проблеми можна умовно поділити на дві категорії: такі, що пов'язані з недосконалістю впровадження права комунальної власності на інституційному рівні та такі, що виникають внаслідок відсторонення територіальної громади від безпосереднього вирішення питань місцевого значення. Зважаючи на те, що місцеве самоврядування існує поряд з державною владою як прояв публічної влади, доволі багатозначним виглядає визначення таких проблем місцевої влади в Україні, як «неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження», «неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади» та «надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів». Фактично, держава Україна в особі її уряду визнає власні упущення в сфері регулювання порядку реалізації місцевої влади, оскільки саме державне регулювання і визначає межі «спроможності» територіальної громади

здійснювати власні повноваження та співпрацювати з іншими суб'єктами владних повноважень, а також є основою для визначення «кордону» між повноваженнями державної та місцевої влади.

Як було зазначено дисертантом, «спроможність» місцевого самоврядування визначається комплексом факторів, кожен з яких, перебуває в межах нормативного регулювання. Утім, саме площина нормативного регулювання і є джерелом наявних інституційних проблем для права власності територіальних громад. Відсутності необхідних сталих принципів для здійснення права комунальної власності, які б узгоджувалися із конституційними засадами місцевого самоврядування, у вітчизняній правовій системі наразі противажає надмірне, непостійне та часто неузгоджене нормативне навантаження на таке право, що має свої витoki у бажанні держави здійснювати мікроменеджмент будь-яких публічних повноважень, незалежно від природи та уособленості їх походження.

У 2017 році з прийняттям додатку до рішення Європейської комісії від 2 грудня 2015 року щодо фінансування із загального бюджету Європейського Союзу реформи децентралізації в Україні вищий орган виконавчої влади Європейського Союзу погодився з інституційним характером проблем регуляторної політики щодо організації української місцевої влади загалом та розпорядження місцевими ресурсами зокрема. Так, у розділі, присвяченому контексту для майбутнього аналізу ефективності виділеного фінансування Європейська комісія зазначає, що Конституція України визначає країну як унітарну державу, в якій застосовуються і діють принципи місцевого самоврядування. Однак, представницькі органи місцевого самоврядування в Україні не мали змоги втілити свій реальний потенціал з огляду на надмірну централізованість повноважень та обмеженість фінансової автономії [76]. Переважно в руках державної влади зосереджена здатність визначати послуги та повноваження, які надаються на інших рівнях організації публічної влади, часто без достатнього рівня проінформованості про реальні потреби місцевого населення. Як наслідок, органи місцевої влади не в змозі забезпечити потреби

місцевого населення належним чином (у сфері публічного адміністрування, охорони здоров'я, освіти), яке вимушене покладатися на приватних спонсорів для отримання будь-яких значних інвестувань [76].

Згаданий додаток позитивно оцінив перспективи для здійснення подальших реформ, з-поміж іншого, через масштаб та амбіційність новоприйнятої законодавчої бази для їхнього проведення у вигляді Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного та Податкового кодексів.

Ретроспективний кут погляду на динаміку зміни системи місцевого самоврядування в Україні з часу обрання вектору її розвитку є неоднозначним. З одного боку, Україна досягла значного прогресу у наданні більшого ступеня фінансової автономії місцевим громадам, про що свідчить ряд європейських та вітчизняних статистичних досліджень. З іншого – інституційний характер сформульованих у 2014 році проблем, зокрема, тих, які і слугували джерелом відсутності такої автономії був залишений без уваги. Встановлення нових правил, згідно з якими частина загальнодержавних податків та зборів, яка була зібрана на відповідній території залишатиметься у розпорядженні органу місцевої влади не сприяє зміцненню автономії територіальної громади, а навпаки – ставить її в більшу залежність від політики держави. Сприйняття законодавцем місцевої влади як засобу донесення волі держави на визначених територіях до сьогодні є наріжним фактором, який стримує реальну демократизацію децентралізаційних процесів. В контексті внутрішньосистемного характеру відносин вітчизняної публічної влади обидві її форми повинні мати взаємні точки дотику та розходження. Юридична непропорційність застосування державного регулювання щодо тих прав територіальної громади, які відповідно до Конституції України становлять основу її існування, не можуть мати позитивних наслідків для розвитку громадянського суспільства.

Відтак, підсумовуючи вищенаведене, дисертант доходить висновку про набуття правом власності територіальної громади в Україні наступних ознак.

Гарантійна. Дана ознака розкривається та відображується у міжгалузевих зв'язках права власності територіальної громади з іншими інститутами, найбільш тісними з яких є право місцевого самоврядування та речові права. Гарантійний характер права комунальної власності полягає у його здатності виступати у ролі реального засобу досягнення територіальною громадою власних цілей, забезпечення дотримання своїх інтересів та задоволення потреб локального значення. З огляду на те, що майнова відокремленість територіальної громади отримала своє закріплення на найвищому рівні нормативно-правової ієрархії, де юре, інститут місцевого самоврядування здатен зберегти за собою певну міру економічної самостійності. У нормативній площині, контекстом для визначення права комунальної власності як гарантійного механізму відносно системи місцевого самоврядування є також низка завдань, які Україна покладає на територіальні громади, як власних, так і делегованих центральними органами виконавчої влади. Соціально-економічну сторону гарантійної ознаки права власності територіальних громад в свою чергу формує її здатність забезпечувати стабільність розвитку територій та здатність створювати зацікавленість та заохочення громад у самоорганізації та участі публічному управлінні.

Право власності територіальних громад є непрямим правом. Дану ознаку право комунальної власності набуває у процесі деталізації змісту статті 142 Конституції України законами та підзаконними актами, які створюють два дисоціюючі фактори: відсторонення власника – територіальної громади від розпорядження належним йому правом та створення обмеженої, непослідовної та роздрібненої нормативної системи розпорядження правом комунальної власності як різновидом речового права. Такі фактори є об'єднаними тривалим, стійким підходом, коріння якого прослідковуються до політичного режиму УРСР, до сприйняття місцевого самоврядування як засобу донесення державної волі на місцях. Такий підхід ампліфікується змістом статті 19 Конституції України, що ускладнює справедливе регулювання права власності територіальної громад з урахуванням комплексного змісту такого права та його тісного зв'язку з інститутом місцевого самоврядування загалом. Чинники, які

забезпечують опосередкованість права комунальної власності є системними за своїм змістом та характеризуються односторонністю інтерпретації даного інституту, що полягає його віднесенні виключно до площини здійснення владних повноважень. Фрагментарність норм, що врегульовують порядок управління об'єктами комунальної власності має наслідком відсутність єдиної засадничої бази для реалізації власником належних йому правомочностей щодо свого майна. Натомість, в межах вітчизняної системи права інститут власності територіальних громад, який існує у роздрібненому вигляді в різних її галузях, що формують зміст права комунальної власності набуває відповідних адаптивних ознак. Зокрема, галузю господарських правовідносин передбачена обов'язкова наявність суб'єкта-посередника – третьої особи, яка буде здійснювати фактичне розпорядження комунальною власністю. Окрім вже зазначеного, одним вагомим чинників, які формують відсторонення власника від можливості прямо реалізовувати власні права та мають свої коріння у фрагментарності норм, що регулюють таке право, є надмірна бюрократизація управлінських процесів.

Диспропорційність – є ознакою-наслідком міждисциплінарного характеру феномену права власності територіальних громад. Межі наукового дослідження інституту власності залежно від обсягу досліджуваних питань можуть торкатися методологій декількох суспільних наук. Така особливість зумовлена дотичністю даного інституту до численних сфер суспільного життя. В межах української правової системи інститут комунальної власності на рівні Конституції України та ратифікованої Європейської хартії місцевого самоврядування є основним елементом, який, на думку дисертанта, виконує щонайменше дві функції: проводить диференціюючу межу, яка відділяє місцеве самоврядування як форму публічної влади від державної влади, зокрема, шляхом означення кола правовідносин із спеціальним предметом регулювання, на який не поширюється компетенція будь-яких інших проявів публічної влади; слугує джерелом самодостатності місцевої влади та забезпечує визначений державою ступінь її автономії. Диспропорційність права комунальної власності полягає у тому, що

попри її фундаментальне значення у розбудові демократичних інститутів, здатності безпосередньо забезпечувати численні категорії потреб у найбільш раціональний спосіб, нормативна складова, яка визначає порядок втілення даного права на території України обмежена окремими нормами, які регулюють речові права в контексті особистих майнових відносин та спеціалізованим законом, який охоплює весь інститут місцевого самоврядування. Тобто, як конституційна основа місцевої влади в Україні, право комунальної власності не знайшло такої міри нормативно забезпечення у вітчизняній правовій системі, яке було б пропорційним тому його правовій природі та соціально-економічним функціям.

2.2. Форми власності територіальних громад в Україні

Дослідження правового середовища, що оточує право комунальної власності в Україні, показує доволі неоднобокі результати, які, утім, свідчать про брак розуміння поліфункціональної природи даного інституту та відповідного нормативно-правового інструментарію, що дозволить реалізувати його потенціал в процесі побудови демократичного громадянського суспільства. Такі, на перший погляд, надто абстрактні недоліки не вичерпують проблематику регулювання, а навпаки – створюють підґрунтя для інших, більш казуальних проблем.

На сьогодні вітчизняне законодавство, хоч і без надання прямого легального визначення, але передбачає наявність двох форм комунальної власності. Основний критерій диференціації таких форм є доволі простим – він полягає у адміністративно-територіальній складовій. Тобто праву комунальної власності присвоюється приналежність до однієї з існуючих форм виключно з огляду на рівень органу місцевого самоврядування, який уповноважений розпоряджатися таким правом. Втім, даний поділ міг не створювати такий рівень академічної зацікавленості, якби не мав притаманні собі й інші характеристики, якими його наділяє українське законодавство. Так, дисертант відзначає, що чинна нормативно правова база розрізняє право комунальної власності, суб'єктом якого є єдина територіальна громада та право спільної комунальної

власності, яке належить кільком територіальним громадам в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Правовою базою для вищевказаного визначення так само, як і для подальшого розгляду проблематики спільної комунальної власності є зміст частини 1 статті 142 Конституції України, яка відносить до матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, з-поміж іншого, також і об'єкти, що належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та перебувають в управлінні обласних та районних рад [7]. Дана норма Основного Закону не відрізняється надмірною описовістю права спільної комунальної власності, одна слугує загальною дефініцією, яка дозволяє на поверховому рівні поєднати такий особливий вид права власності із спеціальним суб'єктом – обласними та районними радами.

Більш системно режим спільної власності територіальних громад розкривається у розділах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Першою згадкою про можливість управління об'єктами спільної власності є пункт 19 частини 1 статті 43, в якому серед інших повноважень районних та обласних рад до їхньої компетенції також віднесено вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, під заставу об'єктів комунальної власності або прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, що забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку [9]. У цьому випадку дисертант відзначає застосування законодавцем кваліфікуючої ознаки щодо об'єктів спільної власності – забезпечення спільних потреб територіальних громад.

Окрім спільних потреб територіальних громад законодавець також використовує словосполучення «спільні інтереси територіальних громад», зокрема серед перелічених повноважень голів районних, обласних та районних у містах рад, згідно з якими голова відповідної ради вправі за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів

виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів [9].

Згідно з частиною 4 статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад [9].

Абзац 2 пункту 10 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» також передбачає, що майно, передане до комунальної власності 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 здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу.

І нарешті, абзац 5 вищевказаної норми, який визначає, що правовий режим майна спільної власності територіальних громад визначається законом, та фактично натякає на обов'язкову наявність спеціалізованого нормативно-правового акта, який має врегулювати даний правовий інститут та його місце серед інших форм власності в Україні. Дане твердження знаходить своє підтвердження у покладеному на Кабінет Міністрів України та Фонд державного майна України зобов'язання розробити проект закону про комунальну власність.

Наведені норми фактично є вичерпними важелями нормативно-правового регулювання права спільної комунальної власності в Україні. Аналіз їх змісту не дає можливості стверджувати про вдалу спробу законодавця інтегрувати даний інститут у систему вітчизняного місцевого самоврядування, оскільки виходячи із семантичної перспективи такий зміст не відповідає навіть базовим вимогам до норм-дефініцій, які б могли чітко окреслити смислові межі даної категорії чи надати їм унікальні відносно схожих інститутів властивості. Додавання до такого підходу законодавця факт відсутності на сьогодні прийнятого спеціалізованого закону щодо регулювання комунальної власності нашоюхує на припущення про

наявність, з юридичної точки зору, «мертвої» групи правовідносин. Втім, дане припущення є лише почасти правдивим. Правом спільної комунальної власності власності активно оперують, хоч і в доволі скутих межах, обласні та районні ради. Також, воно нерідко перебуває в полі зору вітчизняних вчених правників, зокрема, в контексті дослідження питання ефективного управління такою власністю.

О. Субботенко поділяє думку про відсутність чіткого розуміння певних положень вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування, зокрема в частині чіткої та однозначно зрозумілої регламентації ним питань щодо правомочності здійснення права власності обласними й районними радами стосовно майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що прослідковується у практичній площині діяльності суб'єктів владних повноважень [77]. Автор звертає увагу на наслідки такої відсутності, які проявляються у хибному висновку про те, що «обласні й районні ради нібито потребують доручення від усіх місцевих рад відповідної адміністративно-територіальної одиниці на розпорядження об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області або району, відповідно» [77]. Як приклад, О. Субботенко наводить відповідь Міністерства юстиції України на звернення Приморської районної ради Запорізької області та Української асоціації районних та обласних рад, у якій висловлена позиція щодо розуміння пункту 19 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», як такого, що уповноважує районні й обласні ради виключно на їхніх пленарних засіданнях вирішувати за дорученням відповідних рад питання 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 у встановленому законом порядку [77].

Аналогічною, на думку автора, є також і позиція Державної регуляторної служби України, висловлена під час розгляду проекту рішення Київської обласної ради «Про внесення змін до Порядку надання в оренду майна спільної

власності територіальних громад сіл, селищ, міст Київської області, затвердженого рішенням Київської обласної ради від 30.06.2011 № 117-07-VI», яка полягає у висновку про «відсутність правових підстав в обласної ради як органу місцевого самоврядування затверджувати порядок надання в оренду майна спільної власності територіальних громад області», що була обґрунтована пунктом 19 частини 1 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким районні й обласні ради наділені повноваженнями виключно на їхніх пленарних засіданнях вирішувати за дорученням відповідних рад питання 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 у встановленому законом порядку [77].

Звісно, в обох вищенаведених прикладах суб'єкт державної влади не має спеціальних повноважень щодо тлумачення законів України, утім такі приклади наочно відображають брак юридичної визначеності у нормативній регламентації інституту спільної власності територіальних громад. Обособлене застосування норми, на яку посилаються Державна регуляторна служба України та Міністерство юстиції України, на практиці означатиме фактичне зупинення реалізації обласними та районними радами повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад через ряд причин, найбільш очевидною з яких є відсутність механізму врахування інтересів кожної з територіальних громад у процесі прийняття відповідних рішень.

Системний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» приводить О. Субботенка до висновку, що «обласні та районні ради, здійснюючи правомочності щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами права відповідної комунальної власності (спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області та району, відповідно) від імені й в інтересах відповідних територіальних громад правомочні в установленому порядку своїм рішенням вирішувати питання управління, в т. ч. розпорядження такою спільною власністю без будь-яких доручень відповідних рад» [77]. До

відповідного висновку автор прийшов через порівняння положень пункту 20 частини 1 статті 43 Закону № 280/97-ВР з пунктом 19 частини 1 статті 43 такого закону, які, на його думку, регулюють відмінні повноваження. Зміст пункту 19 автором пов'язано з випадком, коли окремими територіальними громадами було передано в управління обласної або районної ради ті об'єкти, які були створені спільними зусиллями кількох громад. Дисертант не може погодитись з вказаним висновком або заперечити його, утім ним відзначається, що такі твердження О. Субботенка у своїй суті повертають увагу до інституційної категоризації права спільної власності територіальних громад, яка в межах нормативної площини відрізняється від звичайного права власності територіальних громад, крім іншого, спеціальним об'єктом такого права – власністю, що задовольняє спільні потреби територіальних громад. Таким чином виникає питання: чи є будь-який об'єкт, що задовольняє потреби кількох територіальних громад, об'єктом їхньої спільної власності? І якщо відповідь на дане питання ствердна, то чи означатиме це те, що такий об'єкт повинен перебувати в управлінні районної або обласної ради?

Інститут спільної власності (без вказівки щодо її форми) в Україні є чітко регламентованим нормами Цивільного кодексу України. Однак, при спробі встановити його міжінституційний зв'язок з правом власності територіальних громад виникає ряд ускладнень та питань. Щодо даної проблематики у В. М. Ігнатенка та С. Є. Сиротенка є власні висновки: «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» [78]. Автори вказують на низку факторів, які не дають можливості ототожнювати дані інститути. Першим таким фактором є відмінний предмет регулювання нормативно-правових актів Цивільного кодексу України з одного боку та законодавства про місцеве самоврядування з іншого: «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» 782]. Як наслідок, автори відзначають «громіздкість» наявного механізму функціонування спільної власності територіальних громад, який не сприяє зміцненню їхньої матеріальної бази, та пропонують вирішити дану проблему через розподіл майна виключно між конкретними територіальними громадами [78].

Один лише факт наявності міжгалузевої мережі, яка врегульовує інститут спільної власності територіальних громад не обов'язково є недоліком такого інституту, хоча і спричиняє його нормативну «нагромадженість». Проблематика в даному питанні полягає у системності такого міжгалузевого регулювання, яка наразі відсутня у чинному нормативному апараті через, як вже було зазначено дисертантом раніше, радянську «спадковість» вітчизняного сприйняття місцевого самоврядування як форми державної влади та тривалу відсутність єдиного концептуального розуміння даного інституту – як такого, що може мати свій колективний «приватний» інтерес одночасно з можливістю виконання визначених функцій публічної влади без необхідності здійснення нормативного мікроменеджменту з боку держави.

М. Л. Миговський на противагу пропозиції В. М. Ігнатенка та С. Є. Сиротенка, яка, по-суті, передбачає ліквідацію інституту спільної власності та розподіл майна серед громад в адміністративно-територіальних межах областей та районів, висловлює думку щодо кількох можливих варіантів розвитку даного інституту, які відштовхуватимуться спроби вирішення найбільш істотних його проблем. Як і більшість інших науковців, М. Л. Миговський описує проблеми, які, на думку дисертанта, є симптомом інших, засадничих недоліків, що відображають недосконалість імплементації основних конституційних принципів місцевого самоврядування у нормативно-правовій площині. До таких проблем віднесено:

- надмірну централізацію державного управління, залежність місцевого самоврядування від державної влади, що зумовлює тенденцію до злиття спільної власності територіальних громад з державною формою власності;

- збитковість структури і ресурсопоглинаючий характер комунальної власності територіальних громад, яку складають здебільше неприбуткові, економічно неефективні комунальні підприємства, державні організації та об'єкти соціальної інфраструктури;

- неефективне управління об'єктами спільної власності та нераціональне використання наявних ресурсів територіальних громад [79].

Описана проблематика є послідовною реакцією на відсутність принаймні абстрактного формулювання поняття спільної власності територіальних громад. Ті частини даного поняття, які закріплені у легальних дефініціях та висновках науковців, забезпечують можливість виключно фрагментарного розуміння спільної комунальної власності – вони в основному наділяють дане поняття кількома ключовими ознаками: наявність особливого, колективного суб'єкта у вигляді одночасно кількох територіальних громад, яким належить дане право, та особливих об'єктів, щодо яких здійснюється таке право та які становлять особливий, спільний інтерес. Утім ні вітчизняна легальна термінологія, ні наукові надбання юриспруденції наразі не є достатніми для надання повного визначення даному праву, такого, яке б слугувало справедливим відображенням тієї галузі суспільних відносин, яку воно покликано регулювати.

Наразі інститут спільної власності територіальних громад створює додаткову опосередковуючу ланку, які віддаляє реального власника від можливості розпорядження належним йому комплексом прав. До даного інституту можуть застосовуватись ті самі зауваження та пропозиції щодо його вдосконалення, які є справедливими відносно права власності територіальних громад в цілому. Утім, дисертант не піддає критиці суму суті концепції міжтериторіальної власності або інтересу. Зважаючи на часте згадування законодавцем словосполучення «спільні інтереси» територіальних громад, дисертант вважає, що будь-які спроби надати нормативного змісту визначенню

поняття «спільної власності територіальних громад» повинні бути заснованими на розумінні сутності територіальної громади та природи інтересів, які можуть бути їй властиві.

Прикладом належної інтерпретації такої сутності може слугувати дослідження С. Урбінаті щодо можливості громади виступати учасником міжнародно-правових процесів, яка для досягнення поставлених завдань зверталася до онтологічної суті поняття «громади». Авторка пов'язує актуальність обраного нею предмету вивчення з тим фактом, що взяття окремою країною чи міжнародною організацією на себе міжнародних зобов'язань або імплементація міжнародних норм правового регулювання невідворотно створює наслідки для інших зацікавлених суб'єктів, в тому числі – внутрішніх спільнот (громад), які, однак, принципово позбавлені будь-якої можливості приймати участь у таких міжнародних процесах [80]. У дослідженні С. Урбінаті вказано, що міжнародне право рідко допускає входження терміну «громада» до понятійного обсягу «зацікавлена сторона» (з англ. «stakeholder»). У відповідному контексті найчастіше використовуються терміни «народності», «корінне населення» або терміни, які позначають конкретні соціальні групи – «фермери» чи «жінки» [80].

Значення поняття «громади» в міжнародному праві, крім іншого, пов'язують з його семантичною інтерпретацією в англійській мові, яка пропонує такі дефініції: група людей, які живуть разом в одному місці; люди, які розташовані на частині території країни, яким притаманні колективні ознаки, ознаки соціуму; група людей, які характеризуються приналежністю до тої самої релігії, раси чи професії. В 1930 році Постійна палата міжнародного правосуддя (постійно діючий судовий орган при Лізі Націй) у спробі надати визначення поняттю «громада» стверджував, що «існування громад є питанням факту, а не питанням закону» [80]. Авторка наводить приклади численного вживання терміну «громада» у міжнародно-правових актах, які, утім, обмежуються контекстуальним значенням, тобто є прив'язаними до сутності інших понять, які складають предмет таких актів – тут застосовуються такі словосполучення як

«загальне населення», «молодь», «місцеве населення», «громадянське суспільство», «меншини» та «неурядові організації». Утім, незважаючи на те, що поняття «грумада» і вживається в міжнародних актах на регулярній основі, жоден із таких актів не пропонує дефінітивне визначення даного терміну [80].

Для вітчизняної системи місцевого самоврядування такий висновок має як позитивні, так і негативні наслідки: з одного боку, відсутність міжнародно визнаних стандартів для означення групи індивідів терміном «грумада» дозволяє вирішувати дану проблему, залишаючись виключно в рамках національної правової доктрини, а з іншого – позбавляє можливості застосування вже набутого досвіду та виключає можливість компаративні процеси при спробах впровадження такого терміну.

Згідно з частиною 1 статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальною грумадою є жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [9].

Однак, для багатьох науковців дане визначення видається неповним та таким, що не достатньою мірою розкриває важливі аспекти даного поняття. На думку дисертанта, легальний термін «територіальна грумада» обмежується виключно адміністративно-територіальною приналежністю, що по-суті є визначальною ознакою для такого терміну у розумінні закону.

О. Г. Остапенко та Т. М. Барановська відзначають, що «територіальна грумада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Територіальна грумада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а з суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, що реалізується жителями – членами територіальних грумад як їх природна

соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення» [81].

Вищевказане визначення територіальної громади резонує із згаданою С. Урбінаті спробою Постійної палати міжнародного правосуддя охарактеризувати дане поняття, наслідком якого став висновок про те, що існування громади не є предметом легального регулювання, а також з тим фактом, що даний термін досі не знайшов свого однозначного закріплення навіть у площині міжнародного права.

Враховуючи дані обставини, дисертант робить висновок, що «територіальна громада» є занадто широким за своїм обсягом поняттям, яке, втім, здатне бути абстрагованим у мірі, необхідній для методології окремої науки. Іншими словами, даний термін набуває свого значення залежно від наукового середовища, в якому таке значення формується.

Н. Спасів встановила три науково-концептуальні підходи, які можна застосувати для дефініції «територіальної громади – правовий, соціологічний та економічний [82].

На думку авторки, правовий підхід до визначення поняття територіальної громади «дозволяє констатувати про багатогранність даного поняття із інваріантним домінуванням самоврядності, самостійності, правоздатності та відповідальності, закріпленої і врегульованої законодавчо». Авторка також переконана, що «саме правова обмеженість не дозволяє виявити закономірності функціонування та розвитку територіальних громад як соціальних і економічних систем» [82].

Основний зміст соціологічного підходу, за версією Н. Спасів, «апелює до територіальної громади, насамперед, як до емпірично визначеної сукупності людей, поєднаних спільними характеристиками». До таких характеристик соціологи відносять відносну цілісність спільноти, усвідомлення людьми своєї належності до неї (ідентифікація та самоідентифікація), схожі умови життя та діяльності, наявність певних просторово-часових полів існування, реалізацію функцій як самостійного суб'єкта соціальної та історичної діяльності й

поведінки, що базується на володінні та використанні різних ресурсів. Як наслідок, науковиця робить висновок, що соціологічна наука зосереджена на соціальному розвитку, системі міжособистісних взаємовідносин, соціокультурній, ціннісно-символічній площині співіснування, формам самоорганізації та громадської участі їх членів у вирішенні спільних соціальних проблем [82].

Відзначимо, що вищезапропонований соціологічний підхід до визначення поняття «територіальної громади» узгоджується з юридичним реалізмом як філософсько-правовим напрямом розуміння права з огляду на прагнення сформулювати реальні ознаки даного поняття, які відображаються в емпіричному сприйнятті об'єктивного світу. Ключовим тут є розуміння громади як групи людей, які ідентифікують себе як її частину, що супроводжується ознаками схожості у поведінці, спільною історичною, культурною та соціальною діяльністю. Саме такий напрям, на думку дисертанта, повинен бути основою для будь-яких подальших правових надбудов у даній категорії. Одночасно він становить базу для економічного напрямку дослідження поняття територіальної громади.

Як зауважує Н. Спасів, економічний напрям досліджень сутності територіальної громади хоча й представлений обмеженою кількістю наукових підходів, але, на думку авторки є домінуючим, оскільки сконцентрований на ресурсній складовій колективного буття і взаємодії, втілює ідеали самоврядування, взаємопідтримки, взаємовиручки, громадської активності та є логічною схемою-орієнтиром соціально-економічного спільного існування членів територіальної громади [82]. Іншими словами, сутність такого напрямку можна сформулювати через призму сприйняття групи індивідів як групи раціональних максимізаторів, як вже було зазначено у розділі I даного дослідження.

Дані висновки вітчизняних науковців щодо поняття територіальної громади створюють суттєвий контраст наявній легальній термінології, оскільки доказово пропонують інші, відмінні від адміністративно-територіального,

аспекти даного поняття. Як наслідок, категорія права спільних інтересів та спільної власності територіальних громад починає окреслювати рамки власної юридичної сутності.

З проведенням адміністративно-територіальної реформи та формуванням нових територіальних громад в межах існуючих областей та районів України, увагу науковців привернув процес та критерії об'єднання новостворених громад. Закономірно, що вказана реформа, з огляду на інтегруючий характер заходів, які відбувалися в рамках її здійснення, мала наслідком виникнення нових міжтериторіальних прав та інтересів.

Н. В. Мішина зауважила, що попри відсутність законодавчого визначення терміну «об'єднана територіальна громада», нормативно-правові акти України застосовують дане поняття, та піддала критиці адміністративно-територіальній зосередженості у його визначенні питанням «Якщо територіальна громада може існувати як об'єднання жителів у межах одного села, селища, міста або як добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, то що ж представляє собою об'єднана територіальна громада?» [83].

Заслуговує на увагу також той факт, що пунктом 4 частини 1 статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено обов'язковість взяття до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад [84].

О. М. Баймуратов та Б. Я. Кофман називають об'єднані територіальні громади новою формою місцевого самоврядування в Україні, яка породила низку питань «організаційної, компетентно-правової, ресурсної тощо властивості, що не знайшли своєї належної регламентації та регулювання у чинному законодавстві». Незважаючи на існування станом на 2021 рік на території України 1469 громад, сформованих шляхом об'єднання сіл, селищ і міст, вчені відзначають наявність нерозв'язаних проблем їх формування,

існування та функціонування, причому, як в доктринально-теоретичному, так й в нормативно-правовому аспектах [85].

Зважаючи на даний висновок, варто згадати вислів французького літератора Жака Пеше: «Нове – це добре забуте старе». Номінально поняття «об'єднана територіальна громада» є новелою в українському законодавстві, утім концепція спільних інтересів, які можуть бути властиві кільком громадам, так само, як і наявність між такими громадами юридичних, історичних або соціо-економічних об'єднуючих факторів – ні. Вперше така концепція отримала свою згадку та одночасне закріплення у статті 140 Конституції України, яка встановила представництво спільних інтересів територіальних громад на території України районними та обласними радами. Питання наразі полягає у правовому детермінізмі шляхів взаємодії територіальних громад з приводу вирішення тих питань, щодо яких чинним законодавством передбачено наявність спільного інтересу.

Серед переваг, якими володіють об'єднані територіальні громади є отримання більш ефективної організації місцевого самоврядування через краще організаційне, нормативно, ресурсне забезпечення території, що, як наслідок, створює умови для подальшої демократизації суспільства та державних інститутів, розвитку безпосередньої демократії на локальному рівні [85].

М. Є. Гайдар узагальнюючи підходи юристів-практиків запропонував власне визначення об'єднаної територіальної громади – це «союз суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, заснованим з метою посилення їх спроможності на засадах конституційності, законності, добровільності, повсюдності, економічної ефективності, прозорості та відкритості, відповідальності й державної підтримки» [86]. При цьому, такий висновок зроблений автором на основі досліджень, що підкреслюють переваги такого нововведення у системі вітчизняного законодавства, яка покликано сформувати «спроможний базовий елемент місцевого самоврядування» та стати «запорукою її переходу на якісно новий рівень» шляхом забезпечення нормативної

можливості об'єднувати зусилля та ресурси кількох територіальних громад для досягнення спільних цілей [86].

Отже, у підсумку ми маємо доволі одностайну думку вчених-юристів про те, що нормативно-закріплена здатність територіальних громад до кооперації на ресурсному чи організаційно-правовому рівнях є, безумовно, позитивною ознакою процесу їхнього об'єднання в рамках адміністративно-територіальної реформи. Така увага до поняття «об'єднана територіальна громада» різко контрастує з її браком відносно концепції спільних інтересів територіальних громад, яка здавалося б, з формально-логічної точки зору, повинна було б виступати в ролі категорії щодо першого, або ж, принаймні, як правовий критерій для такого об'єднання.

Якщо об'єднані територіальні громади є новою ланкою в системі місцевого самоврядування, то яким чином така ланка співіснує та взаємодіє з раніше встановленими районними та обласними рівнями? Відсутність дефінітивного підходу до вирішення даного питання може стати передумовою для виникнення ряду майбутніх міжтериторіальних колізій юридичної компетенції з огляду на створення кількох окремих сфер інтересів: в рамках новоствореної об'єднаної адміністративно-територіальної одиниці та в рамках району або області. Початком вирішення даної проблеми повинно слугувати легальне закріплення визначення спільного інтересу територіальних громад, його видів чи підходів до його формування.

Формально-юридична методика дозволяє прийти висновку про те, що чинна вітчизняна нормативно-правова регламентує фактично наявність одного виду спільних інтересів територіальних громад – майнового. Про це свідчить як згадка права спільної власності громад, так і зв'язок таких відповідних інтересів з об'єктами спільної власності. Основним зауваженням дисертанта в даній проблематиці є явне і тривале ігнорування законодавцем закладеного Конституцією України потенціалу для організації територіальної влади. Інститут спільних інтересів територіальних громад не повинен обмежуватись своїми

майновими проявами оскільки територіальну громаду як суб'єкта визначає наявність фактично тих самих потреб та свобод, що й індивіда.

Наразі чинне законодавство не передбачає понять, відмінних від майнових, які можуть бути віднесені до категорії таких засновані на спільних інтересах територіальних громад. Такий підхід, на думку дисертанта, є непропорційним стосовно тієї ролі, яку може відігравати процес об'єднання кількох територій на основі наявності визначеної спільної сфери зацікавленості, зокрема, в контексті тих позитивних наслідків, які відзначаються науковцями відносно новостворених територіальних громад в рамках адміністративно-територіальної реформи. Дисертант також зауважує, що даний висновок не означає ургентну необхідність надання легального визначення поняттю «спільні інтереси територіальних громад», утім він вказує на доцільність визначення понятійно-правових рамок у відповідних галузях суспільних відносин, що належать до предмету регулювання інституту місцевого самоврядування. З формально-юридичної точки зору, прикладом таких рамок може виступати встановлення легальних принципів, на яких будується реалізація спільних інтересів територіальних громад, зокрема економічної ефективності або ж необхідності врахування історичних, природних, етнічних чи культурних чинників при прийнятті відповідних рішень, за зразком підходів законодавця до процедури об'єднання територіальних громад.

Дисертант доходить висновку, що в контексті правового регулювання реалізації спільних майнових інтересів територіальних громад найбільш раціональним є використання економіко-правового підходу, який виступає в ролі методологічного симбіозу, що поєднує в собі як юридичну ідею «справедливості», «законності» та економічної категорії «раціональності», «ціни» та «вартості».

Прикладом практичного застосування даного висновку є проведення належної нормативної диференціації між спільною комунальною власністю та комунальною власністю окремої територіальної громади користуючись об'єктно-орієнтованим підходом за критеріями економічної ефективності. Така

методика передбачає поетапне висвітлення «забутого» інституту у нормативно-правовій площині.

В межах першого, підготовчого етапу необхідним є:

- впровадження на загальнонаціональному рівні легального визначення поняття «спільної власності територіальних громад»;

- визначення обласними та районними радами масиву об'єктів, що перебувають у спільній власності територіальних громад відповідно до закону, їх категоризація за критерієм вартості, територіальності та ліквідності.

Даний етап дозволить як на загальнодержавному так і на регіональному рівні оцінити обсяги відповідної форми комунальної власності, її роль та потенційний вплив на динаміку місцевого економічного розвитку. Його завершення є базою для проведення другого етапу – демократизації управління та пропорційний перерозподіл повноважень, що включатимуть:

- розробку загальнонаціонального універсального механізму управління спільною власністю територіальних громад, або його засад. Процес управління повинен забезпечувати реальну участь територіальних громад-співвласників та може бути реалізований імперативно – шляхом організації загальнообов'язкового посередництва єдиним представницьким органом (районну або обласну раду), або диспозитивним методом – через укладення правочину з іншими співвласниками;

- встановлення критеріїв для визначення частки, належній кожному із співвласників на основі принципу змагальності, та подальше формування правового інструментарію чи важелів впливу, пропорційно до визначеної частки. На думку дисертанта, найбільш доцільними такими критеріями можуть виступати соціо-економічні показники (наприклад, здатність територіальної громади запропонувати найменш ресурсозатратний спосіб використання частки спільної власності для досягнення суспільно значимої мети).

Реалізація другого етапу покликана наблизити доволі віддалений процес управління спільною власністю територіальних громад до їх безпосередніх власників та окреслити перспективи майбутньої процедури розпорядження нею.

Нарешті, в рамках завершального етапу територіальні громади матимуть змогу визначити наслідки попередніх двох шляхом:

- упорядкування процедури відчуження та вибуття часток спільної власності територіальних громад з власності окремих територіальних громад;
- визначення порядку розподілу доходу від використання об'єктів спільної власності співвласниками-бенефіціарами;
- організація правових заходів контролю за реальним дотриманням спільних інтересів територіальних громад у процесі управління об'єктами, що належать до їхньої спільної власності.

Практична значення вищеописаного підходу полягає у здатності визначити реальну онтологічну цінність правового інституту спільної власності територіальних громад, його роль у системі форм власності та місцевого самоврядування, навіть за результатами завершення першого його етапу. Як наслідок, для вітчизняної нормативно-правової системи з'явиться можливість надати відповідь на питання виправданості інституційної екзистенції права спільної власності територіальних громад як елементу основи місцевої влади в Україні, а також на питання вибору методології управління об'єктами, які належать до такої власності та зосереджують на собі значний суспільний інтерес.

Зрештою, вітчизняна нормативна база містить необхідні основи для подальшої розбудови інституту спільної комунальної власності, принаймні, для одного з обраних шляхів такої розбудови. Українські вчені-юристи неодноразово відзначали думку про те, що такою елементарною основою може виступати право спільної власності у його значенні як цивільного інституту. На таку можливість вказують більшість підходів до формування поняття територіальної громади, в основі яких лежить її сприйняття як групи раціональних індивідів, об'єднаних за соціально-територіальними критеріями, а також інтердисциплінарність права власності як одночасно конституційного, господарського та цивільного інституту.

Наразі нормативне визначення права спільної власності територіальних громад не знайшло свого відображення в українському законодавстві, утім аналіз

інституційних та системно-правових елементів місцевого самоврядування й права власності дозволяють сформулювати два підходи до формулювання даного поняття.

За формально-юридичною методикою шляхом дослідження формальної структури, текстуального аналізу, та логічного взаємозв'язку між правовими нормами право спільної власності територіальних громад – це форма комунальної власності, яка визначає опосередковане співвідношення територіальних громад, розташованих в адміністративно-територіальних межах районів та областей України, щодо майна, яке перебуває у розпорядженні спеціальних представницьких органів місцевого самоврядування. Дане визначення відображає актуальну проблематику, що полягає у відсутності реального механізму представництва інтересів територіальних громад району або області у питаннях управління об'єктами спільної власності, а також сигнатурну ознаку, яка відрізняє такий інститут від інших форм власності в Україні – цілковита приналежність до виключної компетенції районних та обласних рад в усіх трьох її елементах.

Застосування методології юридичного реалізму та міжгалузевий контекст дозволяють окреслити також ще одну наукову парадигму до дефініції права спільної власності територіальних громад. В основу такого напрямку покладена перспектива соціальних умов, в якому такий інститут існує, його вплив на суспільство, а також практичні наслідки, які він спричиняє або може спричинити потенційно. Важливими компонентами даної парадигми також виступають його ефективність, справедливість та респонсивність до динаміки – здатність адаптуватися до постійно виникаючих змін у суспільстві. Дисертант відзначає, що у своїй сукупності усі вищеназвані критерії відображають конституційну природу права спільної власності територіальних громад, як інституту, що формує та підтримує регіональну ланку системи місцевої влади в Україні, яка наразі залишається поза увагою процесів демократичної трансформації. Варто додати, що основною практичною відмінністю такого підходу є сприйняття територіальних громад як суб'єктів наділених цілими відокремленими

кластерами потенційних інтересів, які можуть виходити за межі їхньої адміністративно-територіальної приналежності.

Відтак, з точки зору юридичного-реалізму, правом спільної власності територіальних громад є сукупність норм, що встановлюють консолідовану можливість двох або більше територіальних громад володіти, користуватися та розпоряджатися спеціальними об'єктами, що становлять їхній спільний економічний, соціальний, науково-культурний або інший інтерес.

Висновки до розділу 2

Таким чином, незважаючи на фрагментованість норм, які формують право комунальної власності, як теоретична, так і практична площина юриспруденції демонструють його інституційний характер. Даний висновок зумовлений структурною особливістю матеріальних і процесуальних норм, які визначають порядок реалізації права власності територіальних громад в Україні, що проявляється у комплексному підході до регулювання даного права (з перспективи кількох галузей) та його функціональній ролі у системі публічної влади. Дослідження даних особливостей з інституційно-правової точки зору дозволяє виділити такі ознаки права комунальної власності:

- гарантійність як основна ознака права власності територіальної громади, що формується завдяки закріпленій на найвищому рівні нормативно-правової ієрархії майновій відокремленості місцевих громад та, де-юре, забезпечує інститут місцевого самоврядування регульованою мірою економічної та юридичної самостійності;

- опосередкованість, що зумовлюється непрямим характером права власності територіальних громад в Україні через надмірну фрагментарність нормативно-правового регулювання та відсутність єдиної концептуальної основи для забезпечення можливості належної реалізації даного права. Додатковим фактором, що поглиблює відособлення територіальних громад від належного їм відповідно до Конституції України права власності є надмірна бюрократизація попередньо фрагментованих управлінських процесів, що формує малоефективну системи прийняття рішень, яка сповільнює процес

децентралізації та прямо перешкоджає економічній самостійності місцевого самоврядування.

- диспропорційність, яка виокремлюється внаслідок міждисциплінарного аналізу власності територіальних громад як публічно-значимого інституту у більш широкому сенсі. Диспропорційність права комунальної власності зумовлена її функціональним призначенням для системи місцевого самоврядування загалом: вона проводить диференціюючу межу, яка відділяє місцеве самоврядування як форму публічної влади від державної влади шляхом окреслення правовідносин із спеціальним предметом регулювання, які перебувають у виключній правовій компетенції місцевої влади, а також слугує джерелом її самодостатності, водночас забезпечуючи визначений ступінь власної автономії.

Застосування формально-юридичного методу аналізу нормативно-правової бази України свідчить про наявність єдиного виду спільних інтересів територіальних громад, якими вони можуть бути об'єднані на рівні районів та областей, – майнового виду. Дане критичне зауваження щодо стану нормативної регламентації взаємодії районних та обласних рад випливає з відсутності належного забезпечення інституційного розвитку спільних інтересів територіальних громад, відсутності дефініції у даного поняття серед чинного законодавства. Як наслідок, нівелюється потенціал взаємодії місцевих рад на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Дана проблема може бути вирішена у тій самій площині, в якій вона виникає, через формальне закріплення легальних принципів, на яких будується реалізація спільних інтересів територіальних громад, зокрема економічної ефективності або ж необхідності врахування історичних, природних, етнічних чи культурних чинників при прийнятті відповідних рішень, за зразком підходів законодавця до процедури об'єднання територіальних громад.

В свою чергу, нормативна інтеграція поняття «спільних майнових інтересів територіальних громад» повинна відбуватися через економіко-правовий підхід та поєднання юридичних категорій «справедливості», «законності» з економічними поняттями «раціональності», «ціни» та «вартості».

Практична реалізація даного процесу потребує послідовного впровадження, у межах якого буде забезпечено:

- впровадження на загальнонаціональному рівні легального визначення поняття «спільної власності територіальних громад»;
- розробку загальнонаціонального універсального механізму управління спільною власністю територіальних громад, або його засад;
- встановлення критеріїв для визначення частки, належній кожному із співвласників на основі принципу змагальності, та подальше формування правового інструментарію чи важелів впливу, пропорційно до визначеної частки;
- упорядкування процедури відчуження та вибуття часток спільної власності територіальних громад з власності окремих територіальних громад.

Практична значення вищеописаної процедури дозволить визначити реальну онтологічну цінність правового інституту спільної власності територіальних громад, його роль у системі форм власності та місцевого самоврядування та подальшу доцільність у його розвитку та існуванні як форми комунальної власності в Україні.

Наразі дисертантом визначено два можливі підходи до формулювання поняття «права спільної власності територіальних громад»: формально-юридичний та юридико-реалістичний.

За формально-юридичною методикою право спільної власності територіальних громад – це форма комунальної власності, яка визначає опосередковане співвідношення територіальних громад, розташованих в адміністративно-територіальних межах районів та областей України, щодо майна, яке перебуває у розпорядженні спеціальних представницьких органів місцевого самоврядування.

Водночас, з перспективи юридичного реалізму та міжгалузевого контексту правом спільної власності територіальних громад є сукупність норм, що встановлюють консолідовану можливість двох або більше територіальних громад володіти, користуватися та розпоряджатися спеціальними об'єктами, що становлять їхній спільний економічний, соціальний, науково-культурний або інший інтерес.

РОЗДІЛ 3

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ЯКІСНИХ НОРМАТИВНИХ ЗМІН

3.1. Окремі приклади актуальності вітчизняної нормативно-правової спадщини

Есенційною передумовою будь-яких трансформацій є чітке розуміння природи проблеми, яка їх викликає. Право власності територіальних громад є багатокомпонентною основою, що забезпечує можливість функціонування місцевого самоврядування в Україні, дозволяє втілити в реальність як ординарний локальний інтерес щодо створення зеленої зони у населеному пункті, так і реалізувати регіональну ініціативу з побудови комплексної системи з утилізації відходів в області чи районі. Даний характер проявляється одночасно у кількох площинах, кожна з яких може виступати самостійним та достатнім контекстом для його дослідження: з економіко-правової точки зору, право комунальної власності є найбільш придатним середовищем для дослідження пропорційності та раціональності витрати ресурсів місцевих громад відносно способів досягнення бажаної мети; порівняльно-правова методика дозволяє використовувати вже наявний досвід зарубіжних країн у формі для здійснення об'єктивного порівняння кількісних та якісних характеристик тих систем місцевої влади, частиною яких є право розпорядження місцевої власністю; соціологічно-правова площина покликана досліджувати реальні наслідки, які створює інститут права власності територіальних громад для суспільства загалом та індивіда зокрема.

Дефінітивний зміст інституту права власності територіальних громад закладений в статті 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 рад» [7].

Принципи Конституції України - це матеріалізовані в її нормах визначальні положення, основні засади, вихідні ідеї, основоположні загальнообов'язкові

правила, найважливіші соціальні цінності, що мають загальну значущість і найвищу імперативність, та які можна класифікувати, зокрема, за сферою впливу на загальносоціальні та спеціально-юридичні, а також за сферою поширення – на універсальні, загальним, міжгалузевим та галузевим [87]. Таке визначення дозволяє розглядати увесь інститут місцевого самоврядування як загальний демократичний принцип, на якому будується організація публічної влади в Україні. В свою чергу, право власності територіальних громад має своє, послідовне місце у системі конституційних принципів в якості міжгалузевої гарантії існування системи місцевої влади в Україні. Дана властивість існує перш за все через унікальність суб'єкта через якого реалізується право комунальної власності – територіальну громаду. Основним чинною нормативно-правової бази є відсутність пропорційності стосовно регулювання її можливостей: національне законодавство зосереджене на односторонньому сприйнятті територіальної громади як владно-управлінського джерела, що використовується для формування локальної ланки державної влади. Натомість, без належної уваги залишаються ті аспекти, які є не менш важливими для інституційної природи територіальної громади, наприклад – її здатність виступати учасником тих галузей правовідносин, які першочергово формують сферу приватного права.

У багатьох сучасних дослідженнях відзначається брак регулювання цивільної або господарської сторони правовідносин місцевої влади. Соловей Н. С. відзначає, що «закріплення за територіальною громадою статусу суб'єкта права потребує передбачення для неї у законодавстві таких норм, що дозволять бути учасником конкретних правовідносин, як носія суб'єктивних прав та обов'язків, та які у своїй сукупності будуть становити правосуб'єктність територіальної громади. Завдяки правосуб'єктності відбувається розмежування приватноправових та публічно-правових аспектів створення та існування територіальної громади, а також знаходиться відповідь на питання про те, яким же чином у визначенні права власності територіальної громади одночасно поєднати, з одного боку, загальну конструкцію, що передбачає дії власника у власному інтересі, а з іншого – необхідність задоволення під час реалізації

територіальною громадою належних їй повноважень інтересів жителів села, селища чи міста» [88].

Схожої позиції дотримується також і Маковецький А. М., який, досліджуючи інститут місцевого самоврядування доходить висновку про наявність правосуб'єктності, як основну умову створення територіальних громад відповідно до положень Основного Закону [89]. Автор також звертає увагу на те, що «вказане конституційне положення ґрунтується на самобутніх традиціях українського народу та враховує демократичний досвід країн ЄС щодо організації місцевого самоврядування» [89]. Як наслідок, встановлений причинно-наслідковий зв'язок потребує формування і функціонування територіальних громад «не як простої сукупності жителів певних населених пункту, а як дієздатних суб'єктів, соціально й політично активних, самодостатніх в контексті забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, а також здатних до ефективного і відповідального управління власними справами» [89].

Пошуками ключа до об'єктивного аналізу поточних проблем децентралізації влади реформування адмініструю і формування оновленої системи місцевого самоврядування в Україні займався Панасюк Р. В., на думку якого вирішення даного завдання полягало, з-поміж іншого, у поєднанні інтересів людини як «індивіда-члена об'єднаної територіальної громади, яка живе і функціонує як її неподільно складовий елемент і є суб'єкт-об'єктом місцевого самоврядування, інтереси якого виникають у процесі реалізації практично всіх її життєвих прагнень», а також територіальної громади як «об'єднаної територіальної громади, інтереси якої формуються і виявляються сукупністю спільних інтересів її індивідів-членів у задоволенні соціальних, економічних і екологічних потреб та в особистісних інтересах у сфері комунікативних зв'язків, внаслідок реалізації яких вона самореалізується в рамках громади» [90].

Всупереч деяким академічним припущенням про майже універсальну можливість застосування зарубіжного досвіду (найчастіше – країн Європейського Союзу) у питаннях місцевого самоврядування, поняття

«територіальної громади» є надто абстрактним та обтяженим контекстуальними зв'язками для надання йому дефінітивного легального визначення, про що була зазначено у попередньому розділі даної роботи. Зокрема, законодавство Європейського Союзу позбавлене єдиного визначення поняття "територіальна громада", яке б поширювалося на всі країни-члени. Проте кожна держава-член ЄС дане поняття визначає на рівні національного законодавства, що зумовлюється специфікою юрисдикції питань організації місцевої влади. В країнах ЄС подібні поняття можуть мати різні назви та визначення в залежності від вітчизняного законодавства й адміністративної структури конкретної держави-члена. Наприклад, у Німеччині існують громади (Gemeinden), у Франції – комуни (communes), в Іспанії – муніципалітети (municipios), тощо. Правовий смисл такої конструкції визначається в межах умовної шкали, на протилежних кінцях якої зображені позначки «найнижча ланка організації державної влади» та «найбільш автономний демократично організований соціум». Відтак, в рамках дослідження будь-яких інститутів, що належать до системи місцевого самоврядування України, найбільш науково доцільним, на думку дисертанта, видається симпліфіковане сприйняття територіальної громади – в першу чергу, як правої категорії, покликаної передбачити легальні передумови для задоволення громадянських та інших класів потреб у групі індивідів.

Розуміння того соціологічного факту, що інтереси індивіда, незалежно від їхнього предмету, виникають, існують та реалізуються у двох площинах – особистісному та суспільному є ключовим фактором для забезпечення розбудови та впровадження ефективного конституційно-правового інституту місцевого самоврядування та інституту комунальної власності. Суть існування таких інститутів та їхнє закріплення в Основному Законі фактично є юридичним інструментом для поєднання обох вищевказаних площин інтересів члена громадянського суспільства.

Зазначене сприйняття є ключовою відправною точкою, на якій базуватиметься гіпотеза про необхідність концептуальних нормативно-правових змін, що виступатимуть предметом цього розділу даного дослідження. За таких

обставин, доцільно повернутися до деяких, раніше розглянутих у даній роботі, норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Абзац 5 пункту 10 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» вказаного закону декларує, що правовий режим майна спільної власності територіальних громад визначається законом [9]. Наступний абзац даного пункту передбачає спільний обов'язок Кабінету Міністрів України та Фонду державного майна України у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом подання на розгляд Верховної Ради України проекту закону про комунальну власність [9].

Варто відзначити, що дані норми були закріплені у першій чинній редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. З правової та економічної точок зору, зміст наведених норм відображає національну значимість інституту власності територіальних громад як її окремої форми з власним призначенням як в системі місцевого самоврядування, так і загалом в українській правовій системі. Підтвердженням цьому слугує зміст пояснювальної записки до законопроекту № 2617, надходження якого до Верховної Ради України вперше було зареєстровано 06 червня 2008 року. В обґрунтуванні необхідності прийняття даного Закону зазначено, що така необхідність пов'язана з «визначенням Конституцією України природи комунальної власності як нової форми власності - власності територіальної громади», її відокремлення від державної, а також – «запровадження права комунальної власності, як економічної основи самоврядування територіальної громади обумовило появу нової системи економічних відносин, яка має регламентуватися спеціальним законодавчим актом» [91]. Ініціатори даного законопроекту також звернули увагу на наявність прямої нормативної вказівки щодо обов'язку розробити спеціальний акта, який визначатиме правовий статус та режим використання комунальної власності, й відзначили скупку регламентацію відповідного питання у наявних актах – Цивільному та Господарському кодексах України [91].

Основна проблематика нормативного регулювання права власності територіальних громад відображалась у сприйнятті тогочасних суб'єктів права законодавчої ініціативи через розосередження їхньої уваги на кількох ключових питаннях:

- визначення статусу об'єктів, що задовільняють спільні потреби територіальних громад, тобто врегулювання права спільної власності територіальних громад;

- врегулювання проблем безпосередньої реалізації права комунальної власності в контексті цільового використання та можливості делегування повноважень управління нею;

- захист права комунальної власності, забезпечення її відокремленості від державної форми власності та відповідальність за втручання у її здійснення з боку держави [91]. Зі змісту попередніх розділів даного дослідження слідує висновок, що вирішення вищевказаних питань є актуальним на сьогодні та досі потребує однакової уваги теоретиків та практиків юриспруденції.

Щодо безпосереднього змісту законопроекту № 2617 від 06 червня 2008 року можна зазначити, що такий акт, незважаючи на його відхилення та зняття з розгляду Верховною Радою України, переважно виконав покладені на нього завдання. Так, спільна комунальна власність зазнала свого поділу на часткову та сумісну за зразком відповідних інститутів цивільного права, а об'єкти права комунальної власності підлягали узагальненню у вигляді затвердженого відповідною радою переліка з подальшим поділом за критерієм цільового призначення [92].

Втім, дисертант вважає за необхідне окремо зупинитися на нормі законопроекту № 2617, яка спрямована на забезпечення відокремленості даної форми власності. Частиною 2 статті 11 даного законопроекту передбачено, що «Відповідно до законодавства України власник комунального майна може здійснювати з ним будь-які господарські операції, передавати його у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, концесію, вносити як частку до статутного фонду підприємств та господарських

товариств, відчужувати за договором, використовувати як заставу, приймати рішення про приватизацію, визначати в правочинах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються у користування та оренду. Органи місцевого самоврядування з метою забезпечення умов для надання громадських послуг можуть продавати, купувати, резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати у якості застави, передавати їх як внески до статутних фондів (капіталів) господарських товариств, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших організацій» [92].

Юридична цінність даної норми полягає у її потенційній здатності транслювати визначений у статті 142 Конституції України принцип розбудови місцевого самоврядування через закріплення свободи використання власником (територіальною громадою) комунального майна на власний розсуд у межах закону. З економічно-правової точки зору, такий підхід міг би стати відображенням економічної свободи власності у національній системі місцевого самоврядування, що забезпечувало б каталізацію загальнонаціональних демократичних процесів паралельно із сприянням розвитку територіальних громад.

Поруч з тим, у законопроекті № 2617 знайшли свою регламентацію норми, спрямовані на захист та гарантування права комунальної власності – стаття 33 законопроекту, яка задекларувала рівність права власності територіальних громад з іншими формами власності та повторила раніше закріплену засаду судового захисту прав територіальної громади-власника, а також стаття 34, яка встановила принцип невтручання у здійснення права комунальної власності з боку держави та відповідальність за його порушення [92].

На противагу чинному Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який містить доволі широку регламентацію відповідальності органів місцевого самоврядування (розділ IV Закону) проте не містить норм, що передбачають відповідальність держави, законопроект № 2617 додає у даний вид правовідносин також і зворотній зв'язок – визначає таку відповідальність, у

випадку порушення майнових прав територіальних громад. Дана нормативна пропозиція є раціональним вкладом у забезпечення підтримки відокремленості місцевого самоврядування від державної влади, що у більш широкій перспективі одночасно сприяє збалансованості їхньої взаємодії як елементів системи публічної влади. Втім, такий вклад до сьогодні не знайшов свого легального втілення.

Новелою, яка варта окремої уваги, є також і стаття 35 законопроекту № 2617, яка регламентує відповідальність органів місцевого самоврядування за ефективність та законність здійснення права комунальної власності. Частина 2 даної статті визначає, що неефективне, нецільове використання об'єктів комунальної власності не допускається, а критерії оцінювання для прийняття рішень приймаються місцевими радами [92]. Попри доволі глибоку контекстуальну залежність терміну «ефективність» у розділі II даного дослідження було обґрунтовано необхідність саме економіко-правового розуміння даного терміну, а отже застосування й відповідних критеріїв оцінювання «ефективності» рішень щодо комунальної власності. Дана норма хоч і не регламентує достатньою мірою механізм застосування визначених критеріїв оцінки ефективності, проте її наявність дозволяє мати більше важелів впливу на якість управлінських рішень. Потенційними критеріями оцінки може виступати ряд економічних показників, зокрема й загальна факторна продуктивність як відношення сукупного виробництва до сукупних витрат, що попри неврахування окремих, незначних факторів виробництва, на думку більшості науковців є надійним показником загальної виробничої ефективності [93].

У підсумку, перша спроба надати відносинам комунальної власності в Україні юридичної форми та визначеності, яка репрезентується законопроектом № 2617, могла мати значний успіх у становленні права комунальної власності як конституційного інституту. Зміст даного документа заслуговує на увагу, з-поміж іншого, через закладений у ньому напрямок демократизації управління комунальною власністю та її захист. Свобода права комунальної власності як принцип його реалізації вирівнює можливості ефективної участі територіальних

громад як суб'єкта економічних, ринкових відносин одночасно зміцнюючи їхню роль елемента системи публічного управління.

Відносини власності – це діалектика взаємодії суб'єкта й об'єкта. Інакше кажучи, це їхній взаємний вплив [94]. Статус власника визначає його особисті якості: ініціативність, заповзятливість, прагнення до інновацій. З іншого боку, від особистісних якостей власника, його вміння оперативно приймати рішення, бути гранично працездатним залежать комерційний успіх і рентабельність справи [94].

Право власності територіальних громад як самостійна форма власності є зв'язком між відособленим колективним суб'єктом та річчю – об'єктом, який покликаний забезпечувати його інтерес. Зважаючи на те, що чинне законодавство позбавлене юридичного інструментарію для безпосередньої реалізації права власності територіальними громадами, яка фактично віднесена до виключної компетенції представницьких органів, право комунальної власності як відношення між суб'єктом та об'єктом зазнає перешкод. Опосередкування свободи права власності територіальних громад створює одночасно подвійні правові наслідки: по-перше, реальні інтереси власника (територіальної громади) зазнають ризику деформації або викривлення пропорційно значимості ролі посередника у процесі реалізації права (у питаннях, що стосуються реалізації речових прав територіальної громади, роль представницьких органів є виключною, відтак – таким є і ризик втрати відповідності прийнятих рішень реальним інтересам територіальних громад), по-друге, віднесення такого права до *competentia exclusiva* (з лат. – «виключна компетенція») органів місцевого самоврядування передбачає застосування обмежень частини 2 статті 19 Конституції України, згідно з якою «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» [7]. Така юридична послідовність у вітчизняному праві комунальної власності створює суперечність між іншими нормами, зокрема, з частиною 4 статті 13 Основного Закону, що

встановлює рівність усіх суб'єктів права власності перед законом. Способом усунення даної суперечності може слугувати прийняття окремого закону, який в силу пункту 7 частини 1 статті 92 Конституції України покликаний визначати правовий режим усіх форм власності.

З огляду на вищенаведене автор відзначає, що норми законопроекту № 2617, спрямовані на захист та надання юридичної визначеності праву комунальної власності, є компетентним прикладом нереалізованого вітчизняного досвіду навіть з ретроспективної точки зору та досі можуть слугувати відправним пунктом для подальших нормативних розробок у галузі місцевого самоврядування та управління власністю територіальних громад.

3.2. Європейське розуміння ролі власності та ресурсів територіальної громади

Автор переконаний, що сприйняття попереднього законотворчого досвіду повинно обмежуватись рамками «стартової лінії», від якої відштовхуватиметься українське законодавство у новому напрямку. Очевидно, що таким напрямком являється європейська перспектива погляду на інститут місцевої влади у світлі Європейської хартії місцевого самоврядування. Вкотре, декларація бажання України забезпечити провадження діяльності територіальних громад з дотриманням принципів Хартії відображається в урядовій Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, реалізація якої, як очікується, повинна сприяти правовій, організаційній та матеріальній спроможності територіальних громад в контексті таких принципів [52]. Природно, що наслідком вказаної декларації є створення солідного фундаменту для порівняльно-правової аналітики як в теоретичній, так і правозастосовчій юридичних площинах.

Перш ніж переходити до більш детального формування пропозицій щодо змін, які потребує вітчизняний інститут власності територіальних громад, необхідним є чітке розуміння того, як даний інститут інтерпретується у тому правовому середовищі, до якого ми прагнемо адаптуватися. Базою для аналізу тут виступає, звісно ж, Європейська хартія місцевого самоврядування, а також

нормативна діяльність Ради Європи, зокрема, її безпосередньо відповідальної за зміцнення локальної та регіональної демократії інституції – Конгресу місцевих та регіональних влад в Європі [95].

Сторони-підписанти Європейської хартії місцевого самоврядування при досягненні домовленості щодо її змісту враховували, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи, а також те, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні [23]. Дані висновки використані у преамбулі Хартії як причина, яка зумовлює «необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи і засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання» [23]. Увага у даному твердженні повинна бути зосереджена саме на трьох ключових компонентах: 1) широка автономія повноважень; 2) шляхи та засоби здійснення повноважень; 3) ресурси. Власне, саме відповідність вітчизняної системи місцевого самоврядування даним компонентам на прикладі права власності територіальних громад і виступає одним з об'єктів даного дослідження. Преамбула Хартії деталізується, з-поміж іншого, у статті 8, яка визначає, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, та які водночас повинні бути пропорційними тим повноваженням, які надаються органам місцевого самоврядування [23]. Частина II Хартії визначає дану норму, як обов'язкову для виконання кожною країною, яка є її учасницею. Фактично, міжнародним зобов'язанням центральної влади будь-якої держави-сторони, котра ратифікувала Хартію, є забезпечення представницьких органів місцевого самоврядування адекватною кількістю ресурсів. Такий підхід є органічним та послідовним, особливо у контексті міжнародного визнання місцевого самоврядування як підвалини демократії.

Окрім Хартії, основним чинником, який має безпосередній вплив на формування правомочностей місцевої влади в Європейському Союзі є загальна декларація та практика застосування принципу субсидіарності поміж державами-членами. Відображений у статті 5 Договору про заснування Європейської спільноти (стаття 3b у версіях, викладених оригінальними мовами укладення) [96] принцип субсидіарності передбачає, що «Спільнота діє в межах повноважень, що їй надає цей Договір, та заради цілей, визначених в цьому Договорі. У сферах, що не належать до її виключної компетенції, Спільнота діє згідно з принципом субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Спільноти з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів.» [97]. На практиці даний принцип є важелем регулювання можливості реалізації Європейським Союзом своїх дискреційних повноважень. Його застосування здатне відкидати необхідність втручання Союзу у справи окремих держав-членів, якщо виникла проблема може бути вирішеною зусиллями окремої країни на центральному, регіональному або локальному рівнях [98]. Іншими словами, даний принцип є прикладом використання дерегуляції як підходу до управління публічними справами. Одночасно, принцип субсидіарності має широке застосування – серед усіх інституцій, які формують Європейський Союз. Лісабонською угодою було значно зміцнено його роль – окрім деталізації дії принципу субсидіарності у міжнаціональній площині, було посилено роль Комітету регіонів, а також надано можливість регіональним законодавчим органам (за дискрецією національних парламентів) виступати частиною європейського механізму «раннього оповіщення» [98]. Варто відзначити, що належна увага була приділена не тільки декларації принципу субсидіарності, а й ряду питань, які виникали на предмет методики його втілення. У даному контексті мова йде про Договір про функціонування Європейського Союзу у його редакції, опублікованій 26 жовтня 2012 року, яка започаткувала демаркацію компетенцій між Союзом та державами-членами [99].

Одним з основних досягнень цього акту є категоризація компетенцій на три окремі групи: виключна, поділяюча та підтримуюча. Виключна компетенція визначає сферу відносин, яка може регулюватися лише конкретною ланкою публічної влади (державною чи місцевою), поділяюча – може передбачати розмежування регулювання окремих видів однорідних відносин в межах певної галузі між рівноправними чи субординованими суб'єктами, а поділяюча – визначає основного регулятора відповідних суспільних відносин та компліментарного, тобто такого, який здатен лише у межах вузької спеціалізації підтримувати обрані основним регулятором рішення [99].

Таким чином, контекстом для розуміння, порівняння та розгляду можливості впровадження елементів європейської перспективи правосуб'єктності місцевої влади є повсюдна декларація та впровадження дії принципу субсидіарності. Зміст даного принципу є надзвичайно широким у своїй суті та має здебільшого концептуальний характер, оскільки фактично передбачає постійний процес збалансовування та ітерації змін до правил розподілу повноважень між центральною та місцевою владою. Вже на такому, доволі абстрактному рівні розуміння цілей, які повинно переслідувати правове регулювання діяльності місцевої влади, можна спостерігати значну різницю у підходах між вітчизняним та європейським законодавством. Українська правова доктрина у порівнянні з принципом субсидіарності ЄС відповідає діаметрально протилежним принципом місцевої влади – поєднання місцевих і державних інтересів [9].

На думку М. Є. Гайдара, поєднання місцевих і державних інтересів «як принцип місцевого самоврядування означає, по-перше, здійснення недержавними за своєю природою суб'єктами – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, територіальними громадами (а нині й об'єднаними територіальними громадами) – пошуку оптимальної рівноваги між локальними та державними інтересами; по-друге, «означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі» [100]. Автор

також додає, що «для влучного поєднання локальних і державних інтересів органи державної влади й органи місцевого самоврядування повинні насамперед знаходити шляхи та форми для ефективної співпраці й досягнення продуктивного рівня результативності свого функціонування» [100]. На думку дисертанта в цьому і полягає основна проблема вектору функціонування місцевого саморядування в Україні, а інститут права власності територіальних громад – є її основним відображенням. Як було раніше зазначено дисертантом, органи місцевого самоврядування та органи державної влади є нерівноправними носіями публічної влади, а їхня взаємодія зводиться до розуміння категорій частки та цілого. Органи місцевого самоврядування у вітчизняних правових реаліях є залежними від центральних органів державної влади, які мають абсолютну компетенцію щодо встановлення ступеня такої залежності над місцевою владою. Відтак, реальне поєднання місцевих інтересів з державними як принцип, одна з основ місцевого самоврядування в Україні, носить скоріше ідеалістичний характер, оскільки він позбавлений на фундаментальному рівні отримати своє автентичне відображення у вітчизняній правовій практиці.

В такому контексті підхід вітчизняних науковців, який покладає обов'язок гармонізації локальних та національних інтересів на рівень місцевої влади суперечить самій суті існування даного демократичного інституту. Дисертант категорично не погоджується із твердженнями Н. В. Федіни, Н. В. Мельника та М. Б. Шевців, які покладають «важливу роль у реалізації одного з головних завдань сучасності» на місцеве самоврядування, яка полягає у поєднанні в єдине ціле «інтересів суспільства, держави та особистості, оскільки сутність місцевого самоврядування, його головний зміст полягає в тому, щоб здійснити гармонізацію прав і свобод людини та громадянина, на рівні кожної окремо взятої особистості, в поєднанні з інтересами суспільства та держави» [101]. В умовах незбалансованості розподілу ресурсів та повноважень вкладення обов'язку поєднання центральних та місцевих інтересів у сутність поняття «місцеве самоврядування» має категоризаційно хибний характер. Розв'язання даної проблеми може відбутися виключно на загальнодержавному рівні у більш

стратегічній прощині національної політики, яка, по суті, повинна створювати сприятливе правове та економічне середовище для вирішення похідних складових такої проблеми, таких як: справедливий розподіл майна, засобів та ресурсів між центральною та місцевою владою; розмежування компетенції та повноважень пропорційно до розподілу таких засобів; інтеграції інтересів територіальних громад у єдиній мережі публічної влади.

Відтак, контекстом для розуміння європейського досвіду у формуванні інституту права власності територіальних громад є доктринальний підхід Європейського Союзу до надання субнаціональній владі широкого кола юридичних важелів та засобів для можливості фокусованого вирішення завдань з посилення місцевої демократії та задоволення найбільш нагальних, наближених до громади потреб.

Муніципальна галузь права країн Європейського Союзу демонструє дві основні тенденції розуміння власності місцевої влади – **інституційну** та **функціональну**. Далеко не кожна держава-учасниця Союзу виділяє в окремий правовий інститут відносини щодо можливості органу місцевої влади виступати суб'єктом відносин окремої форми права власності, утім, як свідчить Звіт про муніципальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування від 10 квітня 2003 року, представлений на десятій пленарній сесії Ради Європи, власність окремих, нижчих за державну ланок влади має прямий зв'язок з основними засадами місцевого самоврядування. Так, інституційну перспективу власності місцевої влади у Європі підкреслює вживання терміну «муніципальна власність» у широкому сенсі, який охоплює невизначене коло об'єктів юрисдикції такої влади, та мають матеріально виражену цінність [102]. При цьому, вищевказаний звіт чітко розмежовує муніципальну власність та інші форми публічної власності – державну (федеральну), та проміжкову (регіональну або ж власність суб'єкта федерації).

Інституційний підхід бере свої витоки безпосередньо з Хартії, яка, на перший погляд, не містить жодних положень про локальну власність, здатність

місцевої влади виступати суб'єктом такого права, або ж ресурси місцевої влади, утім дані речі є контекстуально вираженими та захищеними самою Хартією [8].

Стаття 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування «Концепція місцевого самоврядування» визначає місцеве самоврядування як **право і спроможність** в межах закону в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [23]. Термін «спроможність» у даному контексті виражає ідею про те, що легальне право регулювати та управляти часткою публічних справ, повинно супроводжуватись засобами, які дозволятимуть реалізувати таке право ефективно.

Водночас, абзац 1 статті 3 Хартії повинен також розглядатися у взаємному зв'язку з абзацом 9 преамбули Хартії, який проголошує, що держави - члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, домовились про її умови, стверджуючи, що із цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи і засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання [102].

Преамбула Хартії не містить обмежень щодо того, які саме шляхи та засоби можуть бути доступні місцевому самоврядуванню, якщо наявний справжній, невідомий намір щодо запровадження та розвитку такого інституту. Відповідно, *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* (з лат. «де закон не робить розрізнення, ми також не повинні його робити»), будь-які види ресурсів – фінансові, матеріальні або людські можуть перебувати у володінні місцевої влади. Право органів місцевого самоврядування володіти матеріальними ресурсами (товарами, майном, іншими активами) є невід'ємною складовою місцевого самоврядування, закріпленою у Хартії [102].

Автори Звіту про муніципальну власність від 10 квітня 2003 року звертають увагу, що через фундаментальну роль статті 3 у Частині I Хартії, усі інші статті, які стосуються окремих аспектів місцевого самоврядування, мають тлумачитися відповідно до її положень. Що стосується теми цього звіту,

положення статті 9 («Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування») слід розглядати у взаємозв'язку зі статтею 3. Справді, у заголовку статті 9 згадуються «фінансові ресурси», але слід зазначити, що вони не обмежуються лише фіскальними ресурсами, а можуть також включати нефіскальні ресурси. Крім того, пункт 1 цієї статті говорить про «адекватні власні фінансові ресурси» органів місцевого самоврядування, не уточнюючи їхній характер, тоді як пункт 3, серед іншого, згадує «платежі» (які включають ціну договору на передачу активів) [102].

Відтак, автори зазначеного звіту доходять висновку про те, що зміст положень Хартії у їхньому системному аналізі вказує на наявність окремих та пов'язаних між собою норм, що регулюють однорідні правовідносини, об'єктом яких є інструменталізація та практичне впровадження уже усталеної концепції децентралізації публічної влади, тобто – місцевого самоврядування.

Доцільно також звернути увагу на той факт, що автори, проводячи компаративний аналіз нормативних систем Європи, згадують й законодавство України: воно включає право місцевої влади мати власність, утім не містить закону, відповідно до якого можна диференціювати державну власність від муніципальної (комунальної), що робить таке право виключно теоретичним [8].

Виходячи зі змісту норм Хартії, однією з рекомендації Ради Європи є визнання на рівні національного законодавства права локальної, територіальної власності місцевих органів влади для цілей виконання завдань, спрямованих на задоволення місцевих потреб, як невід'ємного компонента місцевого самоврядування [102].

Розуміння права власності органів місцевого самоврядування саме як окремого інституту галузі муніципального права також висвітлюється у Звіті Керівного комітету Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії «Розпорядження нерухомим майном муніципальної власності», прийнятому на 22-му засіданні комітету, розпочатому 1 грудня 1998 року, який переслідував мету актуального для країн Європи завдання щодо ідентифікації, тлумачення та нормативного регулювання інститутів, які виникли на точці перетину правових

принципів та економічних явищ, у зв'язку з чим потребували, як мінімум, двосторонньої перспективи для дослідження.

Як відзначають самі автори даного звіту, «тема управління муніципальною власністю є частиною ширшої галузі публічного управління. Публічне управління як дисципліна виникло в той момент, коли державний сектор почав займатися управлінням інфраструктурою та послугами на додаток до своїх законодавчих і виконавчих функцій. Виникла необхідність поєднати науку публічного управління з обмеженнями, що випливають із дотримання законодавства. Таким чином, державне управління є класичним прикладом міждисциплінарного підходу» [103]. Основною проблемою, яку було виявлено у процесі такого поєднання, стала до якої дисципліни краще звертатись та у який саме час. Юридичні інструменти не повинні використовуватись у спробах вирішення питань ефективності та дієвості, з одного боку, а з іншого – не варто вважати, що досягнення економічної ефективності виправдовує ігнорування вимог закону, що *a priori*, призведе до розбалансовування правової системи у середньо-, та довгостроковій перспективах [103].

Визначення даної проблематики галузі муніципального права в Європейському Союзі у формулюванні авторів звіту вкотре настановує на висновок про інституційний характер права власності місцевих органів влади або територіальної громади. Саме через категоризацію такого права до розділу найважливіших інститутів публічного управління та його роль у європейській правовій доктрині як основного засобу реалізації та досягнення мети децентралізації влади утворюється ціла структура норм із спільним, окремим предметом регулювання, які існують в межах ширшої галузі права місцевого самоврядування. Інша особливість даної закономірності полягає у витоках норм, які впливають або можуть впливати на інституційне формування права власності територіальної громади, - дані норми частково мають міждисциплінарний й не ексклюзивно юридичний характер свого походження. Природно, що наслідком таких процесів може стати конституційне закріплення даного права, зокрема з огляду на його відповідність ряду основних функціональних ознак

конституційного інституту, таких, як втілення волі, легітимних інтересів народу, держави, територіальних громад через упорядкування та систематизацію у своєму складі доктринально, предметно та функціонально взаємопов'язаних норм конституційного й інших галузей права [104], а також створення необхідних передумов для функціонування системи органів місцевого самоврядування [105].

Попри наявність на рівні первинного законодавства Європейського Союзу стійкого нормативного фундаменту для аргументації інституційності відносин, пов'язаних з управлінням власністю територіальних громад, європейська практика спостерігає декілька **систем імплементації** даного інституту в межах національної нормативно-правової бази окремих країн-членів:

- **система єдиної форми**, за якої країни, в яких існує єдина форма власності для будь-яких приватних осіб та юридичних осіб, включаючи органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до якої належать 17 країн (Австрія, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Данія, Фінляндія, Німеччина, Угорщина, Ісландія, Латвія, Литва, Нідерланди, Норвегія, Польща, Словенія, Швеція та Сполучене Королівство). При такій системі органи місцевого самоврядування переважно є повноцінними суб'єктами права власності, які користуються широкою дискрецією щодо шляхів та способів його реалізації, обмеження якої допускається внутрішнім законодавством у деяких випадках [102];

- **дуальна система**, за якої передбачається що муніципальна власність складається з двох елементів: публічного та приватного. Таким чином, існує два види муніципальної власності (власності громади): власність, яка виконує публічні функції (публічне майно) та власність, яка може використовуватись у інтересах конкретних приватних осіб (приватне майно). До країн, у яких втілена дана система належать 12 представниць, такі як Албанія, Болгарія, Естонія, Франція, Греція, Італія, Люксембург, Португалія, Румунія, Іспанія та Туреччина. Найбільшою проблемою для представниць даної системи є категоризація та декатегоризація: наявність правила, яке поділяє муніципальне майно на дві групи – таке, що становить загальнопублічний інтерес та виконує функції пов'язані із

наданням благ, які відповідають інтересам кожного члена суспільства, й таке, що перебуває у виключному розпорядженні територіальної громади, та може бути використано за різним призначенням, в тому числі приватними особами в ексклюзивному правовому режимі [102]. Прикладом даної системи є Франція, у якої муніципальне майно відноситься до загальнонаціональної категорії «публічна власність» та включає нерухоме й (рідше) рухоме майно, призначене для загальнодоступного використання або для надання суспільно значимих послуг і спеціально пристосоване для цієї мети. Таке майно може бути призначене безпосередньо для громадськості (дороги, площі, кладовища) або виділене для забезпечення функціонування інших соціальних інституцій (пожежна станція, в'язниця, бібліотека, стадіон). Приватний сегмент муніципальної власності становить майно, яке не було призначене для громадського користування або суспільних послуг (орендоване житло, доступне житло, сільськогосподарські угіддя, ліси, звичайні транспортні засоби тощо) [102].

Країни, у законодавстві яких відображено нормативне закріплення поділу муніципальної (публічної) власності за вищевказаним принципом, зазвичай відзначаються наявністю окремого акту, до сфери регулювання якого віднесено широке коло прав та обов'язків, які виникають з приводу вчинення будь-яких дій щодо такої форми власності. До прикладу, такою є Румунія, на території якої діє Закон «Стосовно публічної власності та її правового статусу» від 17 листопада 1998 року, стаття 3 якого відносить до публічної форми власності комун, міст та муніципалітетів майно, користування яким становить загальний публічний інтерес та яке оголошено таким рішенням представницького органу місцевого самоврядування, за умови, що таке майно не було віднесено законом до власності держави [106]. Одночасно, за принципом дуальної системи, стаття 4 передбачає наявність майна, яке віднесено до приватної сфери управління держави та органів місцевого самоврядування, яка складається з активів, які не увійшли до публічної сфери [106]. Тобто Румунія є прикладом країни, у якій існує загальний поділ власності на публічну і приватну, суб'єктами якої можуть виступати в тому

числі суб'єкти владних повноважень. Про принциповість такої класифікації говорить також і той факт, що Конституція Румунії містить його безпосереднє формально-юридичне відображення у статті 136, яка, крім іншого, декларує заборону відчуження будь-якої власності, яка віднесене до публічної [107].

Ще одним прикладом країни, в якій право власності місцевої влади імplementовано за дуальною системою є Болгарія, чий Акт «Про муніципальну власність» від 21 травня 1996 року № 44 запропонував аналогічний за своїм механізмом поділ. Так, відповідно до статті 3 вказаного Акту муніципальне майном може бути публічним та приватним. Публічним майном вважається нерухоме майно, призначене для виконання функцій органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації; нерухоме майно, призначене для довгострокового задоволення публічних потреб муніципального значення; нерухоме майно та рухоме майно, що перебуває у власності муніципалітету і яке було визнане пам'ятками культури місцевого значення у встановленому порядку [108]. Приватним муніципальним майном вважається все інше муніципальне нерухоме та рухоме майно. До приватної власності муніципалітету також віднесено продукцію та доходи від нерухомого майна та рухомого майна, що є публічною муніципальною власністю [108].

Нарешті, близька до української за своєю генезою правова система Литви також демонструє поділ майна, що належить до власності територіальних громад на дві об'ємні категорії. На відміну від двох попередніх прикладів литовський Закон «Про управління, використання та розпорядження державними й муніципальними активами» від 12 травня 1998 року № V-III-729 розмежовує майно місцевої влади за двома економічно обґрунтованими альтернативними критеріями: тривалість строку корисного використання та перебування вартості такого майна нижче або вище відносно встановленої урядом її межі. Відповідно даний закон виділяє матеріальні основні засоби – активи, які ефективно експлуатуються протягом періоду, що перевищує один рік, і вартість придбання яких не є меншою за вартість, встановлену Урядом Литовської Республіки та матеріальні оборотні активи – тобто такі, що ефективно використовуються

протягом періоду, що не перевищує одного року, або вартість придбання яких є меншою за вартість матеріальних основних засобів, встановлену Урядом [108].

Справедливо відзначити, що принцип дуальної системи муніципальної власності частково знайшов своє відображення й у вітчизняному законодавстві. Так, Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 27 грудня 2019 року № 157-IX, який заклав якісно нові принципи отримання права на строкове платне користування майном державної та комунальної власності, пропонує поділ такої власності за двома категоріями, які фактично є правовими наслідниками публічного та приватного складу дуальної системи. Закон № 157-IX встановлює обов'язковий загальний поділ потенційних об'єктів відповідних форм власності на такі, що включаються до Переліку першого типу – Переліку об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні, та Переліку другого типу - Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону [109]. Тобто, у одному випадку – існує елемент змагальності між суб'єктами за отримання права оренди комунального майна, а в іншому – отримання такого права зумовлюється приналежністю його суб'єкта до визначених законом категорій осіб.

Поділ, який визначає Закон № 157-IX, можна безперечно сприймати як позитивний досвід для управління публічною власністю, проте він не може сприйматися у якості реального кроку у напрямку розвитку права власності територіальних громад як конституційного інституту з огляду на два ключові аргументи: 1) такий поділ не носить системного, інституційного характеру та застосовується у вузькому колі правовідносин; 2) щодо такого поділу відсутні загальні або спеціальні критерії його застосування, відсутність юридичної визначеності у даному випадку розкриває широкий простір для зловживання як з боку потенційних суб'єктів права оренди, так і з боку органів місцевого самоврядування.

У підсумку інституційний підхід до визначення права власності територіальних громад є побудованою на нормах міжнародного права концепцією, яка розглядає належне таким громадам або їх легітимним

представницьким органам право розпоряджатися й використовувати широке коло матеріальних та нематеріальних ресурсів і засобів як самостійний, правовий та системоутворюючий для галузі права місцевого самоврядування інститут.

Попри наявність у нормотворчій практиці Ради Європи достатньої кількості прикладів інтерпретації права муніципальної власності як системного юридичного явища, яке може об'єднувати норми різних галузей з обох сторін дихотомії права, окремі країни Європейського Союзу обмежуються більш звуженим його застосуванням у національному законодавстві. Зокрема, таке застосування зводиться до більш обмеженого відображення даного інституту – винятково як окремого комплексу обмежених функцій, які виконує місцеве самоврядування як ланка публічної влади. Європейські держави, чия правова система відрізняється функціональним підходом до інтерпретації права власності територіальних громад, зазвичай є одночасно й представниками системи імплементації даного інституту за «єдиною формою». При цьому, найбільш поширеними прикладами її застосування є: формальне закріплення за суб'єктом здійснення повноважень місцевого самоврядування юридичної можливості розпоряджатися місцевими активами у законі або іншому кодифікованому акті, який визначає статус місцевого самоврядування у конкретній країні; наявність широкої за своїм обсягом системи розпорядчих нормативних актів, а також актів індивідуального характеру щодо управління окремими об'єктами, що належать до відання або місцевої власності.

Зокрема, Чеська Республіка врегулювала дане питання низкою декларативних норм функціонального спрямування, визначені у Законі №128/2000 «Про муніципальну організацію», прийнятому 15 травня 2000 року. Даний Закон встановлює, що муніципалітет як самоорганізована спільнота людей з визначеними територіями є публічною корпорацією, яка має своє майно, діє у правовідносинах від власного імені та несе відповідальність, що виникає з цих відносин [110]. Разом з тим органи місцевого самоврядування Чехії мають зобов'язання використовувати належне їм майно ефективно та економно відповідно до його інтересів та завдань, що впливають із його законодавчих

повноважень, а також дбати про збереження та розвиток свого майна. Також у даному прикладі правового регулювання допускається можливість розпорядження майном муніципалітету в інтересах іншої важливої цілі, яка належним чином обґрунтована, що не буде вважатися порушенням зобов'язань, встановлених цим законом [110]. Тобто, чеський законодавець припускає можливість виникнення ситуації, вирішення якої матиме вагоме значення на локальному рівні та не потребуватиме повного процедурного контролю та легітимізації з боку державної влади. Наявність у Законі Чеської Республіки №128/2000 «Про муніципальну організацію» вищенаведених декларативних норм щодо управління майном територіальних громад не заперечує функціональної суті даних правовідносин у рамках національного законодавства даної країни.

Розділ, присвячений даному питанню носить назву «Муніципальний менеджмент» та врегульовує питання утворення, об'єднання та ліквідації окремих адміністративно-територіальних ланок місцевої влади, у вирішенні якого інститут власності громад відіграє проміжкову та допоміжну функції саме як елемент процедури зміни юридичного статуту правового суб'єкта.

Нетиповий досвід функціональної інтерпретації муніципальної власності пропонує правова система Фінляндії на чолі із галузевим Актом про муніципалітети № 410/2015. Розділ 6 глави 1 даного нормативно-правового документа визначає загальний порядок реалізації владних повноважень органами місцевої влади через систему «муніципальної владної корпорації», яку складають муніципалітет та його дочірні утворення, які мають корпоративний характер [111]. Водночас, функціональна спрямованість діяльності такої муніципальної корпорації обмежується відносинами, заснованими на власності, договорі та фінансуванню [111]. Тобто, Фінляндія є прикладом правової системи, у межах якої інститут місцевого самоврядування сприймається як об'ємна правова платформа для надання цілого спектру публічних послуг місцевому населенню, а право власності – є виключно інструментом забезпечення втілення такого його функціонально призначення. Водночас фінські органи місцевого

самоврядування користуються малообмеженою дискрецією щодо власності, оскільки вправі на місцевому рівні визначати власні принципи щодо політики впровадження даного права, що є формально визначеним обов'язком представницького колегіального органу [111]. Право муніципальної власності виступає також як складова частина більш вагомого для інституту місцевого самоврядування поняття «муніципальної стратегії», яка повинна визначати довгострокові цілі для діяльності місцевих органів влади, враховувати теперішню та прогнозовану зміну обставин та корелюватися, з-поміж іншого, з встановленою політикою регулювання здійснення права муніципальної власності [111]. Також «політика власності» як категорія галузі права місцевого самоврядування знайшла свою дефініцію серед норм даної галузі у законодавстві Фінляндії. Так, згідно з розділом 46 глави 3 Акта про муніципалітети реалізація політики власності віднесена до виконавчих функції органів місцевого самоврядування та означає втілення заходів, за допомогою яких муніципалітет як власник або як член муніципального об'єднання сприяє управлінню та діяльності компаній та інших корпоративних утворень. Ці заходи можуть бути пов'язані з такими аспектами, як меморандуми про заснування, положення статуту, інші угоди, призначення персоналу, надання інструкцій особам, які представляють муніципалітет у різних корпоративних утвореннях, а також інші аспекти здійснення контролю муніципалітетом [111]. Іншими словами – право місцевої або ж муніципальної власності у Фінляндії має суто управлінське, функціональне призначення.

У підсумку європейський досвід розуміння права власності територіальних громад, попри багатоманітність правових систем та диверсифікований характер національного законодавства країн-членів Європейського Союзу, знаходить спільні точки дотику для формування єдиного вектора інтерпретації даного інституту. Таку інтерпретацію можна назвати досягненням «часткового консенсусу» через розуміння представниками європейської правової доктрини вагомості ролі місцевої власності та ресурсів для розбудови демократії та одночасне розходження способів імплементації даного інституту на рівні своїх

власних правових систем. Через високий ступінь урбанізованості відносно України, законодавство країн Європейського Союзу переважно формалізує право власності територіальних громад через терміни «власність муніципалітету» або ж «муніципальна власність», що, де-юре, може здатися віддаленням легітимного власника (місцевої громади) від його законних прав, але, де-факто, таке нормативне закріплення у переважній більшості випадків супроводжується дефініцією, яка визнає громаду як первинного власника, чи застереженням про обов'язковість врахування її інтересів при винесенні будь-яких рішень.

Європейська перспектива погляду на власність територіальних громад формується з двох основних напрямків: **наднаціонального**, який відзначається організацією права власності як окремого **інституту**, та **національного**, що використовує дане право як сполучний **функціональний** елемент у ряді правовідносин, які виникають у галузі місцевого самоврядування. В основі **наднаціонального** лежить правовий детермінізм щодо дії принципу субсидіарності як засобу поглиблення демократичних процесів у сучасному суспільстві, що полягає у забезпеченні найнижчих ланок організації публічної влади широким інструментарієм дієвих юридичних, економічних та інших видів повноважень, в першу чергу – для спрощення доступу членів громад до управлінських процесів. Закріплений у Договорі про заснування Європейської спільноти та зміцнений Лісабонською угодою принцип субсидіарності супроводжується нормотворчою діяльністю міжнародних організацій європейського простору, зокрема – Ради Європи та Європейської комісії [112], результатом якої є експліцитний висновок про системоутворююче значення власності територіальних громад, їх ресурсів для життєздатності місцевого самоврядування та прямо пропорційний зв'язок імплементації даного права у національному законодавстві зі спроможністю та автономією територіальної влади.

Разом з тим, **національний** напрямок європейського сприйняття права власності територіальних громад демонструє дві зразкові системи, за якими

відбувається нормативна імплементація відносин, пов'язаних з реалізацією такого права у межах законодавчої бази кожної окремої держави: **система єдиної форми** — за якої в національному законодавстві визнається право власності як єдина загальна категорія, яка набуває особливостей свого застосування залежно від правомочного суб'єкта, що дає органам публічної влади широку автономію повноважень щодо розпорядження майном; **дуальна система** диференціює майно за критерієм публічного інтересу або ж ступенем публічної зацікавленості у використанні такого майна для задоволення найбільш пріоритетних потреб місцевої громади.

Зважаючи на вищенаведене, будь-які спроби застосування європейського досвіду у процесі трансформації або реформи права комунальної власності в Україні повинні супроводжуватися усвідомленням праворозуміння власності та ресурсів територіальної громади з перспективи правопорядку Європейського Союзу й правового середовища, в якому даний соціальний та правовий інститут існує. В свою чергу наслідком реформації за європейським зразком повинен бути вибір нормотворця щодо способу імплементації з одночасною готовністю зустріти переваги і недоліки одного з обраних шляхів:

- формування ставлення до права комунальної власності як істинного конституційного інституту, що забезпечує сталість розвитку та зміцнення автономії місцевої влади, а також супроводжується розбалансуванням спроможностей одних територіальних громад відносно інших за принципом Матвія (соціальний феномен, за яким той хто володіє широким колом ресурсів і переваг продовжує їх накопичувати, а той, хто є обмеженим – обділяється у доступних засобах ще більшою мірою), одночасно позбавляючи органи державної влади вагомої частки важелів впливу та здатності здійснювати мікроменеджмент конституційних прав та функцій місцевого самоврядування;

- чи протилежний шлях, що передбачає збереження або навіть посилення ролі держави в управлінні комунальною власністю, де право власності територіальних громад розглядається як інструмент реалізації державної політики та забезпечення публічних інтересів. Така опція може сприяти більш

рівномірному розподілу ресурсів між громадами, запобігаючи надмірній концентрації багатства в окремих регіонах, але водночас створює ризики для автономії місцевого самоврядування, обмежуючи його самостійність у прийнятті рішень та управлінні майновими ресурсами. Вибір між цими підходами має ґрунтуватися на стратегічних цілях державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування, балансу між децентралізацією та ефективним контролем за використанням публічних ресурсів.

3.3. Відповідність інституту власності територіальних громад статусу «конституційного» та його вплив на діяльність органів місцевого самоврядування

Жоден обсяг нормативного регулювання сам по собі не може забезпечити ефективність функціонування правового інституту або гарантувати його прийняття та становлення у сучасному суспільстві. Реальна дієвість інституту визначається не лише формальною наявністю законодавчих приписів, а й їхньою узгодженістю, здатністю відображати суспільні потреби, наявністю реальних прикладів його практичного застосування практики та рівнем правосвідомості суб'єктів, на яких поширюється відповідне регулювання. Лише за умови комплексного поєднання нормативного забезпечення, інституційної спроможності та реальної правозастосовної діяльності інститут набуває практичного значення у правовій системі.

На думку автора, саме результати правозастосовної діяльності компетентних суб'єктів, в даному випадку – представницьких органів місцевого самоврядування, наділені унікальною здатністю емпіричної демонстрації ступеня суспільної вагомості окремих правовідносин, що культивуються ним.

Конституція України невивірковано підкреслює, що саме власність територіальних громад у вигляді нерухомого та рухомого майна, доходів, землі та природних ресурсів є основою національної версії місцевого самоврядування [7]. Аналіз нормотворчої діяльності України поруч з іншими представниками романо-германської правової сім'ї демонструє, що інституту власності громад завжди знаходиться місце серед формалізованих правил та процедур місцевого

самоврядування, утім визначення даного інституту саме як «основи» чи не найбільшого засобу демократизації сучасних систем публічної влади є винятковою особливістю вітчизняного конституційного права. Відповідь на питання природи причини такої винятковості, здавалося б, цілком механічного інституту, залежить від обрання сторони у дискусії між юридичним позитивізмом та юридичним реалізмом. Утім, незалежно від того, якою є відповідь на дане питання, право власності територіальної громади є найбільш **інтегративним** інститутом місцевого самоврядування.

Дана ознака властива праву комунальної власності однаково у теоретичній та практичній правових площинах. Формування інтегративності права власності територіальних громад, як його здатності будувати зв'язки з багатоманітними елементами у різних правових системах, перш за все, відбувається завдяки кількарівневій системі джерел права, які утворюють цей інститут.

У вищевказаному контексті дисертант пропонує розглядати термін «джерело права» у його формально-юридичному розумінні, тлумачення якому надав Ю. О. Тополь: «Коли говорять про джерела права в юридичному (формальному) розумінні, то мають на увазі різні форми (способи) зовнішнього вияву, об'єктивації правових норм, нормативної державної волі. Тільки в цьому сенсі джерела права розглядають як спеціальний юридичний термін, що використовується для позначення зовнішніх форм вираження юридичних норм. Під цим терміном розуміється не те, що обумовлює саме існування права, а форма, в якій існують правові норми, тобто те, звідки ми черпаємо юридичні норми» [113]. Оскільки однією з особливостей права власності територіальних громад як форми права власності загалом є наявність об'ємної регуляторної нормативно-правової бази, включення у межі змісту даного аналізу неформалізованих джерел закріплення даного права не становить виняткової академічної цінності. Водночас, варто погодитись з висновками Мерник А. М. та Чоботар Д. В., щодо практичної цінності джерел права, яке на думку авторів, є ключовим для правильного тлумачення та ефективного застосування правових норм. Воно дозволяє визначити легітимність і авторитетність правових приписів,

що сприяє їх сприйняттю суспільством. Знання про різноманітні джерела права допомагає вдосконаленню правової системи через розвиток законодавчих та інших нормативних механізмів. Окрім цього, усвідомлення природи джерел права забезпечує стабільність і передбачуваність у правовій сфері, встановлюючи чіткі правила та процедури для всіх учасників правовідносин [114].

При цьому, основою для формування системи джерел права власності територіальних громад, за винятком певних інституційних особливостей, виступають джерела муніципального права в цілому, наприклад, у версії, запропонованій К. Є. Солляніка. Система джерел муніципального права охоплює низку нормативно-правових актів різного рівня, основним документом серед яких автор визначає Конституцію України, яка встановлює засади місцевого самоврядування, його гарантії, систему органів та правові, фінансові й організаційні аспекти їхньої діяльності. Важливу роль у своєму дослідженні автор також відносить рішенням всеукраїнського референдуму, які, відповідно до законодавства, мають пріоритетне значення серед інших нормативно-правових актів, хоча на сьогодні вони відсутні [115]. До ключових джерел також належать закони України, що регулюють муніципальну діяльність, зокрема базові закони: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та інші, а також акти, що визначають правове регулювання окремих сфер місцевого життя. Істотне значення мають висновки Конституційного Суду України, які, хоча й не регулюють суспільні відносини безпосередньо, але можуть впливати на процес правозастосування прямо або опосередковано. До окремої групи елементів системи джерел муніципального права автором також віднесено підзаконні нормативно-правові акти, серед яких постанови Верховної Ради, укази Президента, розпорядження Кабміну та інші акти органів виконавчої влади, що деталізують законодавчі положення. Високу пріоритетність також надано рішенням місцевого референдуму, статутам територіальних громад, актам органів і посадових осіб місцевого

самоврядування, адміністративному договору та рішенням органів самоорганізації населення [115].

Попри безпосередню тематичну дотичність визначених К. Є. Солляніка елементів системи джерел муніципального права до права власності територіальних громад, окремі його приклади є занадто вузькоспеціалізованими та незначними з точки зору практичної площини застосування через брак регуляторної бази, перетин та колізії у сферах компетенції з іншими джерелами або хитку позицію у нормативно-правовій ієрархії. Також не можна погодитись з висновками автора щодо Європейської хартії місцевого самоврядування, яка, на його думку містить застереження щодо необхідності з боку держави регламентувати Конституцією та законодавством країни діяльність муніципальної влади, що зумовлений правовою автономією місцевого самоврядування та іншими складниками юридичної самостійності [115]. Термін «регламентувати» в правовій науці найчастіше застосовується для позначення процесу встановлення правил, що визначають процедуру реалізації певної діяльності з одночасним примусом до дотримання таких правил, що у своєму визначенні не обов'язково корелюється з автономією такої публічної інституції, як місцева влада. Як і в будь-якому іншому контексті з певною мірою абстракції тлумачення терміну «автономія» найкраще пояснюється терміном-синонімом «самодостантість». Відтак, норми Європейської хартії місцевого самоврядування не містять безпосередньої вказівки на необхідність регламентації місцевого самоврядування, а натомість визначають принципи та основні критерії, яким необхідно слідувати для забезпечення автономії місцевого самоврядування.

Повертаючись до інтегративності права власності територіальних громад, дисертант пропонує зосередити свою увагу на найбільш цінних, з точки зору правозастосування, джерел, що формують даний інститут (рис. 1.1.)

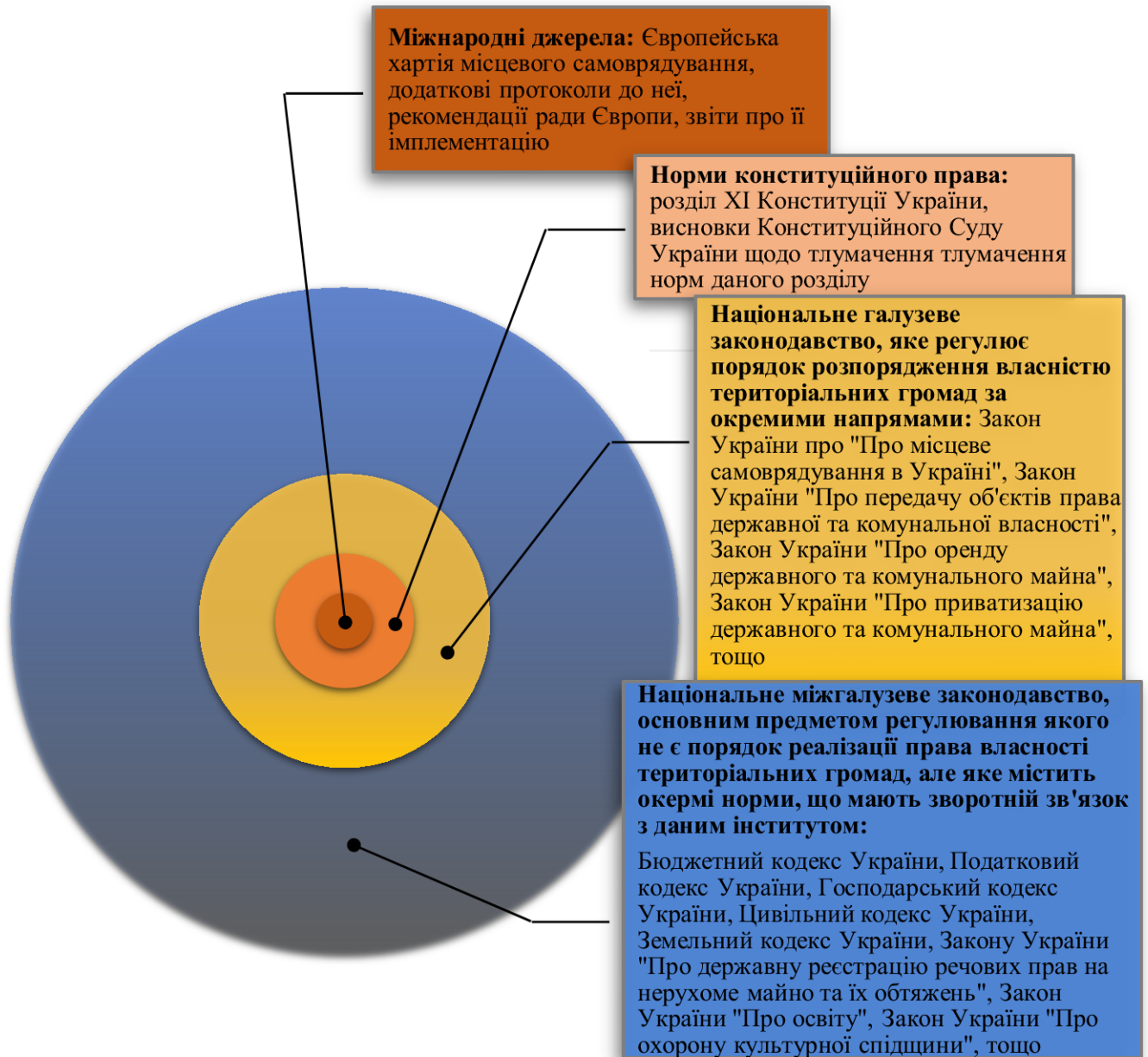


Рис. 1.1. Ієрархічна система джерел інституту власності територіальних громад в Україні.

Джерело: побудовано за даними [23, 102, 7, 9, 68, 70, 116, 117]

Аналіз європейської правотворчості у триваючому процесі імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування дозволяє розмістити даний документ на центральному щабелі в ієрархії джерел інституту власності територіальних громад як ключове **міжнародне джерело**. Така структурна позиція хартії зумовлена не тільки традиційною для більшості правових систем пріоритетністю норм міжнародного права над національним законодавством, а й

безпосереднім змістом тих правових інструментів, які відображаються даним документом. Найбільш суттєвим досягненням Європейської хартії місцевого самоврядування як джерела інституту власності територіальних громад є загальна декларація його в ролі основного юридичного засобу досягнення реальної, дієвої автономії місцевої влади. Відтак, міжнародні джерела становлять ядро вищевказаної системи – своєрідний орієнтир, шаблон або ж рецепт для розбудови ефективної та самодостатньої гілки місцевої влади. Утім, через характерну для таких видів джерел високу ступінь концептуальної абстракції своїх норм, Європейська хартія місцевого самоврядування посідає останнє місце за своїм юридичним змістом, оскільки формально є недотичною до процесу реалізації територіальними громадами гарантованого нею права власності.

Наступним ієрархічним щабелем у системі джерел інституту власності територіальних громад виступають **норми конституційного права**. Вони є послідовником попереднього рівня через зниження рівня юридичної абстракції та збільшення рівня юридичного змісту поняття права власності територіальних громад. На даному рівні відбувається формалізація права місцевих громад бути власниками майна через формування поняття «право комунальної власності» як третьої форми власності, що визнається в Україні (частина 3 статті 41 Конституції України), визначення спектру об'єктів, на який поширюється його зміст та відведення ролі системі інших галузевих інститутів місцевого самоврядування (частини 1, 2 статті 142 Конституції України). Даний ієрархічний рівень також слугує відправною точкою для подальшого розгалуження джерел правового регулювання у мережі національного законодавства.

Національне галузеве законодавство стоїть на межі переходу права власності територіальних громад з рівня інституту-гарантії місцевого самоврядування на функціонально-менеджерський рівень. В даному випадку, правові джерела носять операційний (процедурний) характер та категоризують окремі види правовідносин, учасником, яких є територіальна громада, як такі, що

підпадають під регулювання галузевого регулювання. Прикладом таких правовідносин є напрями розпорядження майном територіальної громади, в яких найбільшою мірою зацікавлені приватні особи – приватизація та оренда нерухомого майна.

Нарешті, **національне міжгалузеве законодавство** становить вагому частку серед норм, які складають інститут власності територіальних громад, та є найбільшими за своїм змістом, оскільки охоплюють широко диверсифіковане коло правовідносин, учасником яких є територіальна громада. Одним з найбільш наочних прикладів є норми Господарського кодексу України, які визначають основні засади здійснення господарської діяльності органами місцевого самоврядування, серед яких – опосередкованість участі у будь-яких видах господарської діяльності, визначена у частині 1 статті 8 Господарського кодексу України, згідно з якою органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, та частиною 3 цієї норми, яка передбачає, що господарська компетенція органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної комунальної установи [70]. Другим за своєю значимістю прикладом міжгалузевих джерел права власності територіальної громади є Цивільний кодекс України, як один з небагатьох актів, що зачіпає підстави набуття територіальною громадою власності, зокрема через інститут відумерлої спадщини у спадковому праві та через взяття на облік безхазяйного майна (статті 335 та 1277 Цивільного кодексу України) [68]. Зрештою, норми Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України попри свою міжгалузеву приналежність відіграють ключову роль у пропорціях розподілу доходу від загальнодержавних та місцевих податків (статті 64, 69, 69¹ Податкового кодексу України та статті 29, 64, 66 Бюджетного кодексу України відповідно) [116, 117].

Враховуючи загальний контекст наявної в українському законодавстві проблематики щодо надмірного правового регулювання процесу реалізації права власності територіальними громадами з боку центральної влади, на сучасному етапі доцільно залишити акти органів місцевого самоврядування поза системою джерел, які формують інститут комунальної власності. Дана позиція дисертанта,

з-поміж іншого, зумовлена вже традиційно сформованою у вітчизняній правовій думці тезою про перебування актів місцевого самоврядування внизу проєктованих науковцями юридичних ієрархій. Так, оцінюючи їхнє співвідношення з внутрішньодержавними нормативно-правовими актами, Богачова Л. Л., знаходить тенденцію надання пріоритету останнім навіть у межах тотожності предмету правовідносин, які ними врегульовуються [118]. Аналогічної позиції притримується, Козуліна С., якій загалом важко визначити місце для рішень місцевих рад у загальній нормативно-правовій ієрархії [119]. Підкреслюють дану позицію також і висновки про зв'язок з новоприйнятим Законом «Про правотворчу діяльність» [120], який серед тринадцяти позицій, які складають віднині офіційно унормовану ієрархію української нормативно-правової бази, у частині 2 статті 19 відводить результати правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування на останню позицію [120]. Відтак, у контексті самої суті визначення поняття «джерело права», включення рішень органів місцевого самоврядування до системи джерел, що формують інститут комунальної власності не може бути об'єктивно невиправданим. Перш за все, це пояснюється їхньою прямою підпорядкованістю нормативно-правовим актам центральної влади та відсутністю самостійного регуляторного потенціалу. Аналіз сучасної правової доктрини доводить, що у межах даного інституту акти місцевого самоврядування мають здебільшого декларативний характер і відображають правові наслідки, які вже визначені законом. Таким чином, вплив рішень органів місцевої влади на реалізацію права власності територіальних громад є похідним і вторинним, та має наслідком недоцільність свого визнання як повноцінного джерела права у наявному контексті.

Таким чином, пропонована дисертантом ієрархічна система джерел інституту власності територіальних громад забезпечує постійну підтримку інтегративності як основної особливості правової природи даного інституту. Субординарна система джерел забезпечує можливість використання права власності територіальних громад у кількох аспектах – як юридичний механізм регулювання автономії місцевої влади, як засіб досягнення соціально-

економічних цілей, як інструмент фіскалізації, та загалом як політичний інструмент впливу на місцеву демократію у широкому та вузькому значеннях.

Послідовно, що інтегративність правого інституту повинна сприяти його широкому застосуванню у практичній площині. У випадку з правом власності територіальних громад можна стверджувати про наявність більш ніж позитивної відповіді на дане припущення. Варто відзначити, що у процесі дослідження дисертант використав міждисциплінарний підхід через застосування економіко-статистичного методу. У такий спосіб забезпечується прикладна можливість оцінки пропорції та динаміки реального застосування норм конституційного інституту власності територіальних громад та встановлення зв'язку між правовими нормами та економічними наслідками. Основу досліджених даних складає правотворча діяльність семи найбільших територіальних громад, згідно зі звітом Державної служби статистики України [121], результати якої було узагальнено автором на основі інформації з відкритих джерел (табл. 1).

Таблиця 1.1.

Основні кількісні показники правотворчої діяльності досліджених місцевих рад

Назва територіальної громади	Роки							
	2018		2019		2020		2021	
	Загальна кількість рішень	Кількість рішень у сфері комунальної власності	Загальна кількість рішень	Кількість рішень у сфері комунальної власності	Загальна кількість рішень	Кількість рішень у сфері комунальної власності	Загальна кількість рішень	Кількість рішень у сфері комунальної власності
Вінницька міська територіальна громада	469	158	633	281	497	145	653	218
Дніпровська міська територіальна громада	2889	2349	3407	2352	3059	1361	3996	3294
Запорізька міська територіальна громада	1487	1110	1092	488	770	404	1412	610
Київська міська територіальна громад	2530	2065	1 485	1106	1 373	804	4120	3188
Львівська міська територіальна громада	3177	1418	2939	1733	1838	768	3191	1818

Миколаївська міська територіальна громада	1143	703	644	369	402	168	1701	1369
Одеська міська територіальна громада	1214	766	1 344	1082	994	750	829	583

Джерело: побудовано за даними відкритих джерел [122-128]

Загальна кількість рішень місцевих рад, наведена у таблиці 1.1., включає усі рішення, що були прийняті на пленарних чергових і позачергових сесіях та опубліковані на офіційних веб-сайтах відповідних органів місцевого самоврядування у відповідному періоді. Водночас, до загальної кількості рішень місцевих рад не увійшли рішення виконавчого комітету або ж інші владно-розпорядчі акти, які вправі видавати представницькі органи місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Разом з тим, до показника кількості рішень у сфері комунальної власності дисертантом було віднесено усі рішення за відповідний період, які містять норми щодо розпорядження нерухомим та рухомим майном громади, та наслідком яких є:

- набуття територіальною громадою активів/майна (шляхом передачі з державної власності, передачі з власності іншої територіальної громади, придбання);

- вибуття із власності територіальної громади активів/майна (шляхом передачі у державну власність, передачі у власність іншої територіальної громади, продажу, приватизації, списання);

- обтяження активів/майна територіальної громади правами інших осіб (шляхом передачі в оренду, надання у постійне користування, передачі у концесію, передачі в оперативне управління, передачі в господарське відання, внесення майна до статутного капіталу підприємств, прийняття рішення про припинення або реорганізацію юридичних осіб, що належать до комунальної форми власності);

Вінницька міська територіальна громада	61	97	182	99	54	91	66	152
Дніпровська міська територіальна громада	659	1690	275	2077	300	1061	1565	1729
Запорізька міська територіальна громада	436	674	215	273	183	221	256	354
Київська міська територіальна громад	947	1118	517	589	339	465	2180	1008
Львівська міська територіальна громада	949	469	1184	549	583	185	1414	404
Миколаївська міська територіальна громада	155	548	101	268	91	77	600	769
Одеська міська територіальна громада	255	511	477	605	125	625	102	481

Джерело: побудовано за даними відкритих джерел [122-128]

Вищевказані дані свідчать про те, що за період з 2018 року по 2021 рік понад половина рішень (у середньому – 57,07 %) прийнятих місцевою владою стосувалась не формальних вимог законодавства, а де-факто, спричинила настання прямих правових та економічних наслідків для публічного фонду власності територіальних громад, через оборот майнових прав, загальна вартість яких за об’єктивними числовими критеріями.

Незважаючи на наявність у місцевих рад широкого кола повноважень у сферах, які становлять підвищений суспільний інтерес – таких як транспорт, енергетика, благоустрій, повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, абсолютна більшість рішень щодо управління місцевою власністю, які були прийняті представницькими органами досліджених громад з 2018 року по 2021 рік, стосувалися правовідносин з приватними юридичними та фізичними особами, або ж були безпосередньо прийняті на їх користь (рис. 1.2.).

- Середня частка майнових рішень, прийнятих щодо приватних осіб, у %
- Середня частка майнових рішень у публічних правовідносинах, у %

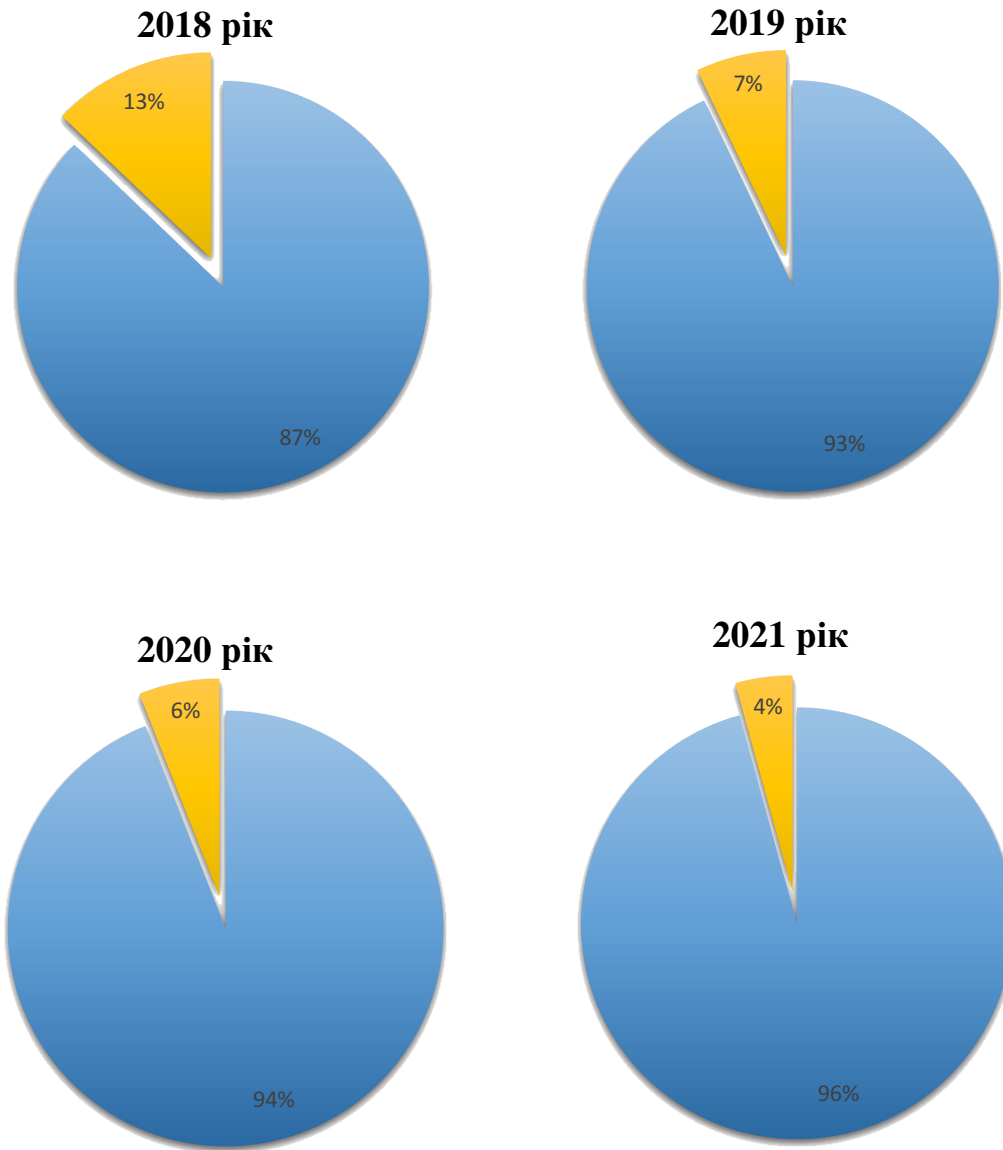


Рис. 1.2. Співвідношення майнових рішень за сферою правового регулювання.

Джерело: розрахунки автора за даними відкритих джерел [122-128]

До категорії **майнових рішень у публічних правовідносинах** дисертантом було віднесено рішення, прийняті на підставі норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які прямо визначали право місцевої ради на вчинення відповідної дії, або ж містили бланкетну норму, яка містила посилання на Конституцію України (наприклад стаття 25 Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні») чи інший закон або підзаконний нормативно-правовий акт, яким місцевій раді надано таке повноваження, та стосувалися однієї з наступних визначених законом сфер повноважень:

- житлово-комунального господарства, транспорту та зв'язку;
- сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту;
- у сфері соціального захисту населення;
- у сфері місцевих податків та зборів [9].

Найбільш поширеними прикладами рішень у зазначених сферах є: 1) прийняття у власність територіальної громади державного майна, майна, що належить до власності іншої територіальної громади, або ж передача територіальною громадою власних об'єктів у державну власність чи власність іншої територіальної громади; 2) вирішення питання балансового обліку окремих об'єктів власності територіальних громад, їхнього списання; 3) припинення або реорганізація закладів освіти та охорони здоров'я комунальної форми власності; 4) передача закладам освіти та охорони здоров'я комунальної форми власності майна для здійснення ними галузевої діяльності; 5) придбання нерухомості для окремих осіб, що належать до категорії соціально незахищених; 6) встановлення, зміни земельного податку, або звільнення від його сплати.

Категорія **майнових рішень, прийнятих щодо приватних осіб**, включає рішення місцевих рад прийняті щодо фізичних осіб, фізичних осіб-підприємців, та приватних юридичних осіб усіх організаційно-правових форм (як резидентів та нерезидентів) на аналогічних нормативно-правових підставах. Найбільш чисельними у даній категорії є рішення прийняті у сферах:

- земельних правовідносин, включаючи зміну цільового призначення, поділ та об'єднання земельних ділянок;
- оренди нерухомого майна;
- приватизації нерухомого майна;
- викупу нерухомого майна.

Застосування статистичної методології дозволяє також оцінити співвідношення середньої частки рішень, прийнятих місцевими радами у сфері комунальної власності загалом, до середньої кількості майнових рішень, які були прийняті у приватній та публічній сферах правового регулювання (рис. 1.3.).

У середньому за 2018-2021 роки

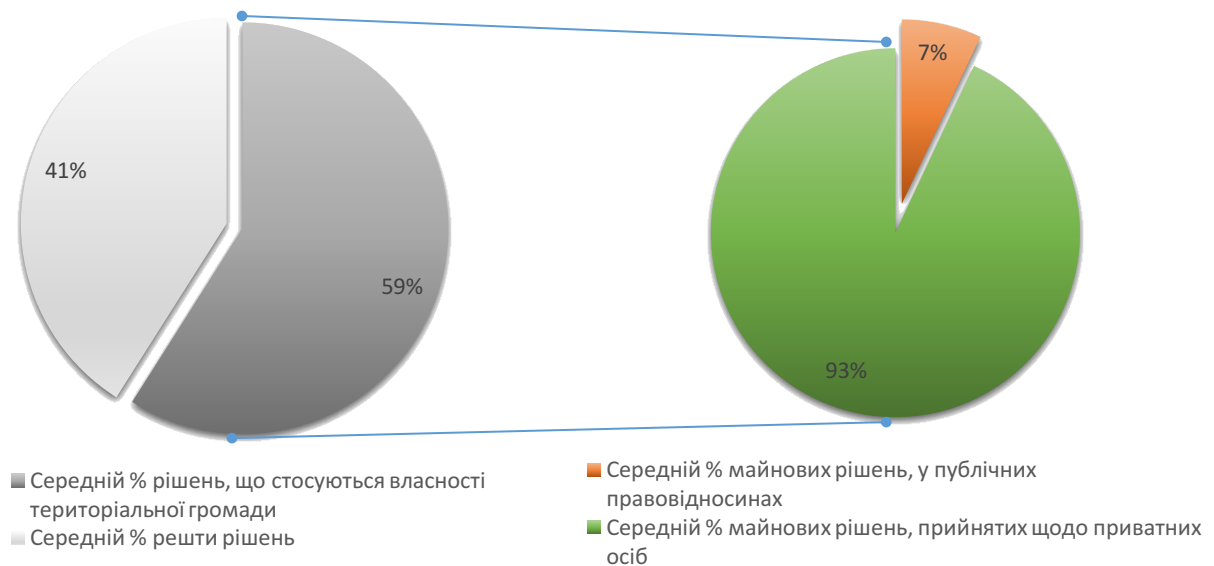


Рис. 1.3. Співвідношення середньої частки рішень, прийнятих місцевими радами у сфері комунальної власності загалом, до середньої кількості майнових рішень, які були прийняті у приватній та публічній сферах правового регулювання.

Джерело: розрахунки автора за даними відкритих джерел [122-128]

Наведені дані дозволяють дійти висновку, що інститут власності територіальної громади становить абсолютну більшість правотворчої діяльності місцевих ради (більше ніж 59% від загальної кількості прийнятих рішень). Попри таку переважаючу позицію у середньому лише 7% від прийнятих майнових рішень були спрямовані на використання майна територіальної громади для реалізації публічних повноважень, у той самий час 93% – орієнтовані на втілення індивідуальних речових прав приватних осіб. З огляду на те, що система джерел інституту власності територіальної громади зумовлює повну залежність здатності української територіальної громади розпоряджатися належним їй

майном від ступеня правової регламентації даного процесу центральною владою, нерівномірність такого співвідношення є об'єктивно зумовленою чинною нормативно-правовою базою. Так, найбільш популярні правовідносини, у яких місцевими радами приймається значна частка майнових рішень, характеризуються наявністю офіційного профільного регуляторного акта, який деталізує порядок їхньої реалізації та ряду підзаконних нормативно-правових документів – Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [109], який супроводжується Постановою Кабінету Міністрів України від 03 червня 2020 року № 483 [129], Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна» [130], на виконання яких урядом прийняті Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 432 [131] та Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 386 [132].

Водночас, аналіз правотворчої діяльності місцевих рад повторно доводить інтегративність інституту комунальної власності, норми якого використовуються для вирішення практичних завдань у широкому спектрі публічно значимих функцій місцевого самоврядування. Втім, у публічноправовій стороні інституту комунальної власності відсутній подібний рівень правової регламентації. Дана обставина позбавляє процес прийняття публічноправових рішень тих переваг, які наявні у відносинах оренди або приватизації комунального майна, та, натомість, змушує місцеві ради керуватися фрагментарними нормативними положеннями, що нерідко залишають простір для правової невизначеності. Як наслідок, правотворча активність у цій сфері є суттєво нижчою, що об'єктивно обмежує та сповільнює здатність органів місцевого самоврядування використовувати конституційну основу свого існування для забезпечення місцевих потреб.

Відсутність цілісного й системного правового регулювання використання комунальної власності активно шкодить автономії місцевої влади та позбавляє її значення як ефективного конституційного інструмента забезпечення та гарантії місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що протипагою оренді, приватизації та земельним правовідносинам як найбільш поширеним видам приватноправових відносин, суб'єктом яких найчастіше виступає орган місцевої влади, є процедури концесії та державно-приватного партнерства. Закон України «Про концесію» визначає правові, фінансові та організаційні засади реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг [133], в той час, як Закон України «Про державно-приватне партнерство» – організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [134]. Обидва зазначені нормативно-правові акти допускають до участі у правовідносинах, які регулюються ними, органи місцевого самоврядування на рівних з державою умовах. Також, як державно-приватне партнерство, так і концесія використовують комплексний підхід до сфери суспільно значущих послуг, щодо якої дані правовідносини можуть бути ініційовані. Зміст такого підходу передбачає надання інвестору або приватному партнеру цілої низки майнових та немайнових прав у змішаних типах правовідносин, що додають ліквідності даним правовідносинам перш за все для приватної сторони. Такими правами є право на передачу майнових прав третім особам, на заставу майнових прав, право власності на рухоме майно, придбане для виконання договору, на участь у прийнятті рішень щодо управління об'єктом партнерства [134] або ж право на отримання доходів від діяльності, пов'язаної з об'єктом концесії, на компенсацію інвестицій у разі дострокового припинення договору з ініціативи концесієдавця [133]. Однак, за досліджений дисертантом період виключно територіальна громада міста Києва та міста Миколаєва відзначились прийняттям рішень у правовідносинах концесії, загальна кількість яких становила тільки три рішення із загального обсягу досліджених результатів правотворчої діяльності місцевих рад. В той самий час за період з 2018 року по 2021 рік дисертантом не знайдено жодних доказів наявності рішення про вступ будь-якої із досліджених територіальних громад у відносини державно-приватного партнерства.

Контрастом до такої особливості майнової політики органів місцевого самоврядування в Україні є тенденції у практиці країн Європейського Союзу, для яких правовідносини концесії є одним з найбільш поширених засобів досягнення економічних цілей на всіх рівнях державної влади. Крім того, забезпечення доступу до сфери комунального господарства та ринку місцевих публічних закупівель є частиною зобов'язань України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Стаття 148 даної угоди чітко визначає, що забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів та договорів концесії у традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві, повинно відбуватися шляхом наближення законодавства через інституційну реформу [135]. Втім, відсутність у місцевій влади достатньої міри свободи у реалізації права власності територіальної громади у своєму принципі постає очевидним стримуючим фактором для втілення даних правовідносин у практичній площині, на що вказують, з-поміж іншого, показники правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.

Окремої уваги також заслуговує оцінка сучасного стану майнової автономії місцевої влади у контексті положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р та Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Обраний Україною шлях до наближення вітчизняного законодавства з європейською нормативно-правовою базою не дозволяє ігнорувати критерії оцінки фактичного стану автономії місцевого самоврядування та процесів децентралізації за зразком Європейського Союзу. Згідно з Індексом самоврядування для місцевих органів влади в ЄС, Раді Європи та країнах ОЕСР, за період з 1990 по 2020 роки, який визначався за 8-ма

можливими критеріями, Україна була оцінена у 11 можливих балів з 28-ми [112]. При цьому, найменшу кількість балів, яка значно повпливала на кінцеве формування середньої оцінки, було отримано у категорії «фінансова автономія», яка, попри свою назву, передбачала визначення частки доходів місцевого бюджету, які надходять від використання місцевою владою власних ресурсів у широкому сенсі даного терміну. Україні було надано найменший з можливих бал, з огляду на те, що надходження від власних ресурсів місцевої влади складало менше ніж 10% загальних доходів місцевих бюджетів [112].

Висновки до Розділу 3

Відсутність розробленого відповідно до вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» проекту профільного нормативно-правового акта про комунальну власність зумовило виникнення низки спроб врегулювання даної проблематики протягом усього періоду незалежності України. Водночас, тривалий процес застосування права комунальної власності на практиці без інституційно-правового забезпечення у формально-юридичній площині створив правове середовище, у якому виникли наступні теоретико-правові проблеми:

- через двоступеневу опосередкованість права комунальної власності, дійні та потенційні інтереси первинного власника (територіальної громади) можуть піддаватися ризику деформації пропорційно значимості ролі посередника у процесі реалізації права (у питаннях, що стосуються реалізації речових прав територіальної громади, роль представницьких органів є виключною, у зв'язку з чим високим є ступінь втрати відповідності прийнятих рішень реальним інтересам територіальних громад);

- віднесення такого права комунальної власності до виключної компетенції органів місцевого самоврядування корелюється з обмеженнями частини 2 статті 19 Конституції України, яка обмежує його реалізацію порядком та процедурою, яка визначається у односторонньому порядку центральною владою. Така кореляція створює внутрішню суперечність з іншими нормами Конституції, зокрема – з частиною 4 статті 13 Основного Закону, що встановлює рівність усіх суб'єктів права власності перед законом.

Найбільш дієвим способом усунення негативного аспекту вищевказаних наслідків з одночасним збалансовуванням місцевих та загальнодержавних інтересів є прийняття спеціалізованого акта, основою для якого може виступати законопроект № 2617, норми якого на практиці можуть забезпечити захист та надання юридичної визначеності праву комунальної власності як правової гарантії автономії місцевого самоврядування.

Окрім формування внутрішньонаціонального підходу до інституційного визначення права комунальної власності, дисертант відводить ключове значення контексту європейського нормативно-правового компонента у будь-яких потенційних майбутніх нормативно-правових перетвореннях.

Належна імплементація та гармонізація законодавства у галузі місцевого самоврядування повинна охоплюватись розумінням його основних понять і категорій з перспективи досвіду правової системи, до якої інтегрується республіка Україна.

Країни Європейського Союзу характеризуються наявністю спільного вектора інтрепретації інституту власності територіальних громад, який характеризується досягненням «часткового консенсусу» через нормативне закріплення розуміння представниками європейської правової доктрини вагомості ролі місцевої власності та ресурсів для розбудови демократії з одночасним розходження способів імплементації даного інституту на рівні національних правових систем. Високий ступінь урбанізованості зумовлює формалізацію право власності територіальних громад через терміни «власність муніципалітету» або ж «муніципальна власність» у законодавство країн Європейського Союзу, що фактично є тотожним визначенням до поняттям «комунальної власності», яким оперує українське законодавство.

Європейське розуміння власності територіальних громад формується з двох основних напрямків: **наднаціонального**, який відзначається організацією права власності як окремого інституту, та **національного**, що використовує дане право як сполучний **функціональний** елемент у ряді правовідносин, які виникають у галузі місцевого самоврядування.

В суті **наднаціонального** лежить правовий детермінізм щодо дії принципу субсидіарності як засобу поглиблення демократичних процесів у сучасному

суспільстві, безпосереднім проявом якого є забезпечення найнижчих ланок організації публічної влади широким інструментарієм дієвих юридичних, економічних та інших видів повноважень, в першу чергу – для спрощення доступу членів громад до управлінських процесів.

Національний напрямок європейського сприйняття права власності територіальних громад втілюється у двох зразкових системах, за якими відбувається нормативна імплементація відносин, пов'язаних з реалізацією такого права у межах законодавчої бази кожної окремої держави: **система єдиної форми** — за якої в національному законодавстві визнається право власності як єдина загальна категорія, яка набуває особливостей свого застосування залежно від правомочного суб'єкта, що дає органам публічної влади широку автономію повноважень щодо розпорядження майном; **дуальна система** диференціює майно за критерієм публічного інтересу або ж ступенем публічної зацікавленості у використанні такого майна для задоволення найбільш пріоритетних потреб місцевої громади.

Зважаючи на вищенаведене, спроби трансформації законодавства у бік європейського досвіду повинні супроводжуватись вибором нормотворця щодо способу імплементації через переваги і недоліки одного з обраних шляхів:

1) шлях формування ставлення до права комунальної власності як істинного конституційного інституту, що забезпечує сталість розвитку та зміцнення автономії місцевої влади, а також супроводжується розбалансуванням спроможностей одних територіальних громад відносно інших за принципом Матвія (соціальний феномен, за яким той хто володіє широким колом ресурсів і переваг продовжує їх накопичувати, а той, хто є обмеженим – обділяється у доступних засобах ще більшою мірою), одночасно позбавляючи органи державної влади вагомої частки важелів впливу та здатності здійснювати мікроменеджмент конституційних прав та функцій місцевого самоврядування;

2) шлях, що передбачає збереження або навіть посилення ролі держави в управлінні комунальною власністю, де право власності територіальних громад розглядається як інструмент реалізації державної політики та забезпечення публічних інтересів. Така опція може сприяти більш рівномірному розподілу

ресурсів між громадами, запобігаючи надмірній концентрації багатства в окремих регіонах, але водночас створює ризики для автономії місцевого самоврядування, обмежуючи його самостійність у прийнятті рішень та управлінні майновими ресурсами.

Разом з тим, сучасний стан правотворчої діяльності органів місцевого самоврядування демонструє, що питому вагу серед усіх рішень, ухвалених органами місцевого самоврядування (у середньому 59%), складають саме рішення, прийняті щодо об'єктів комунальної власності, або такі, що прийняті на підставі норм, які є частиною даного інституту. Така пропорція вказує на те, що даний інститут, попри відсутність юридичної систематизації власних норм, становить основу для діяльності цілого кластеру місцевої влади на території України.

Одночасно, обмежена майнова автономія місцевої влади в Україні є стримуючим фактором для впровадження ефективних механізмів управління комунальною власністю, зокрема концесійних відносин, як прикладу широкої форми інституційного застосування норм власності територіальної громади у країнах ЄС. Іншою обмежуючою обставиною є встановлена за незалежною оцінкою фактична нездатність місцевої влади підтримувати необхідний рівень своєї самодостатності через використання власних ресурсів.

Таким чином, змістовний аналіз рішень органів місцевої влади також показує те, що інститут власності територіальних громад в Україні на практиці не реалізовує власного конституційного потенціалу як основи місцевого самоврядування. Маючи міжнародно визнаний та закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування статус головного економічно-правового інструмента-гарантії місцевої влади, інститут власності територіальних громад у рамках реалій української правової системи натомість нівелюється до юридичної платформи, призначеної для індиферентного прийняття управлінських рішень, позбавлених раціонального та ефективного системного зв'язку, що спрямовуються для задоволення потреб та інтересів суб'єктів державної влади або приватного права.

ВИСНОВКИ

Дослідження ролі права власності територіальних громад як з філософсько-правової точки зору, так і з перспективи міжнаукової, зокрема, економіко-правової дозволяє ідентифікувати наступні його особливості як елементу системи місцевого самоврядування України та підтримати думку про його фундаментальну роль у такій системі з огляду на наступне.

1. Місцеве самоврядування є фундаментальною ознакою демократичного ладу, а його теоретична значущість протягом усього періоду розвитку сучасної юриспруденції залишається незмінною, незалежно від типу правової системи. Основна вісь сучасної наукової дискусії про місцеве самоврядування зосереджена на ступені локалізації публічної влади та інструментах її забезпечення, при цьому юридична аргументація обмежується розмежуванням юрисдикцій між суб'єктами публічної влади. В межах проведеного дослідження дисертант не виявив обґрунтованих теоретичних заперечень проти локалізації влади як принципу.

2. В англосаксонській правовій традиції принцип автономії місцевого самоврядування сприймається як інституційна передумова ефективного управління та універсального застосування місцевої влади. У ширшому філософсько-правовому розумінні місцеве самоврядування виступає як частина публічної влади, що водночас є гнучкою формою соціальної організації. У зв'язку з цим об'єктом міждисциплінарного аналізу виступає, зокрема, економіко-правовий вимір інституту власності, який найефективніше демонструє межі автономії місцевої влади у сучасній системі публічного управління.

3. В Україні правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування лишається декларативною через відсутність чітких формалізованих критеріїв її вимірювання. Це суттєво ускладнює реальний захист прав територіальних громад, особливо у площині економічної самостійності. Відповідно, органи місцевого самоврядування діють

у нормативно фрагментованому правовому середовищі, що не забезпечує їм достатньої системної підтримки для реалізації повноважень.

4. Право комунальної власності, попри фрагментарність його нормативної бази, має ознаки інституційного правового феномену. В межах дисертаційного дослідження обґрунтовано такі ключові характеристики цього права: гарантійність (через конституційне визнання), опосередкованість (через роль представницьких органів та непрямий характер реалізації), а також диспропорційність (як індикатор відмінностей у функціональній автономії місцевої влади). Ці ознаки є наслідком неузгодженості нормативного регулювання та слабкої процедурної спроможності органів місцевого самоврядування.

5. Діюча нормативно-правова база визначає єдиний тип спільних інтересів територіальних громад — майновий, що суттєво звужує можливості співпраці на рівні районів та областей. Відсутність визначення терміна «спільні інтереси» та належних інституційних механізмів нівелює потенціал взаємодії громад. Вихід з цієї ситуації вбачається у формалізації принципів реалізації спільних інтересів громад — таких як економічна ефективність, історико-культурна доцільність тощо — за аналогією з підходами до об'єднання територіальних громад.

6. Ефективне нормативне закріплення спільної власності територіальних громад має базуватись на поєднанні юридичних принципів із економічними категоріями — такими як справедливість, раціональність, вартість. Запропоновано конкретні кроки: запровадження легального визначення спільної власності громад, розробка універсального механізму управління, встановлення критеріїв визначення часток співвласників, та чітке регулювання порядку вибуття частки із спільної власності. Це дозволить сформувати реальну онтологічну основу для подальшого розвитку цього інституту.

7. Дисертант обґрунтовує дві парадигми визначення права спільної власності громад: формально-юридичну (як форму комунальної власності, пов'язану з адміністративно-територіальним поділом) та юридико-реалістичну (як інструмент спільного володіння громадами ресурсами, що відповідають їхнім

консолідованим інтересам). Обидві моделі мають практичну цінність, але друга краще відповідає засадам субсидіарності та функціонального самоврядування.

8. Відсутність спеціального закону про комунальну власність породжує низку проблем: опосередкованість реалізації права громади через представницькі органи, нормативні суперечності із конституційними нормами про рівність суб'єктів права власності, та відсутність механізмів захисту інтересів первинного власника. Найбільш дієвим рішенням є ухвалення спеціалізованого закону, наприклад, на базі проекту № 2617, який може виступити нормативною опорою для забезпечення юридичної визначеності та правових гарантій для територіальних громад.

9. Європейський правовий досвід у сфері муніципальної власності свідчить про існування часткового консенсусу щодо її значення як інструмента демократизації. Хоча правові системи ЄС імплементують це поняття по-різному (через «єдину» чи «дуальну» систему власності), спільною рисою є визнання вагомості ролі місцевих ресурсів у реалізації принципу субсидіарності. Українське законодавство повинно орієнтуватися на дану парадигму під час гармонізації та адаптації нормативної бази в галузі місцевого самоврядування.

10. Попри відсутність системного законодавства, право комунальної власності фактично становить основу повсякденної діяльності місцевої влади: майже 60% рішень органів місцевого самоврядування стосуються або базуються на цьому інституті. Водночас відсутність належної майнової автономії, нездатність ефективно управляти ресурсами та відсутність концесійних механізмів (широко застосовуваних у країнах ЄС) свідчать про глибоку невідповідність конституційного потенціалу цього права його фактичному становищу в Україні. Інститут власності територіальних громад залишається невикористаним як ефективний інструмент публічного управління, що негативно впливає на всю систему місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : Підручник для студентів вищих навчальних закладів / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2004. – 672 с.

2. Байрак С. О. Місцеве самоврядування – основа розвитку демократичної держави / С. О. Байрак // *Панорама політологічних студій*. – 2013. – Вип. 10. – С. 148–154.

3. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект : автореф. Дис. На здобуття наук. Ступеня д-ра юрид. Наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / П. М. Любченко. – Х., 2008. – 40 с.

4. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні : брошура / Володимир Кампо ; ред. Кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. НАН України, Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького. – К. : Ін-Юре, 1997. – с.32

5. Окрема думка судді Конституційного Суду України В. І. Кампа стосовно рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2008 року № 20-рп/2008 у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 розділу I, підпункту 2 пункту 2 розділу II Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування» та частини першої статті 40 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na07d710-09#Text> (дата звернення: 05.09.2022).

6. McCarthy D. J. *Local Government Law in a Nutshell* / David J. McCarthy, Jr. — 3-тє вид., St. Paul (Minn.): West Publishing, 1990. URL: <https://archive.org/details/localgovernmentl0000mcca/page/n7/mode/2up> (дата звернення: 05.09.2022).

7. Конституція України : Основний Закон України від 28 червня 1996 р. № 254-к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.09.2022).

8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 05.09.2022).

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.09.2022)

10. Bowman A. O'M., Kearney R. C., Scavo C. P. F. *State and Local Government* / Ann O'M. Bowman, Richard C. Kearney, Carmine P. F. Scavo. — 11-е вид. — Boston : Cengage Learning, 2021. — 576 с. — ISBN 978-0-357-36740-7. URL:https://archive.org/details/statelocalgovern0000bowm_h1v7/page/270/mode/2up (дата звернення: 18.09.2022).

11. Agger R. E., Goldrich D., Swanson B. E. *The Rulers and the Ruled: Political Power and Impotence in American Communities* / Robert E. Agger, Daniel Goldrich, Bert E. Swanson. — New York : John Wiley & Sons, 1964. — 789 с. — ISBN 0-471-00939-3. URL:<https://archive.org/details/rulersruledpolit0000agge/page/n21/mode/2up> (дата звернення: 18.09.2022).

12. Конституційний Суд України. Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text> (дата звернення: 18.09.2022).

13. Hill D. M. *Democratic Theory and Local Government* / Dilys M. Hill. — London : Allen & Unwin, 1974. — 243 с. — ISBN 978-0-060-81192-1. URL: <https://archive.org/details/democratictheory0000hill/page/22/mode/2up> (дата звернення: 18.09.2022).

14. Ковальчук С. Проблема визначення поняття публічної влади в теорії держави і права / Софія Ковальчук // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. — Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. — № 884. — С. 47–51. URL:

<https://ena.lpnu.ua/items/afa1489c-42cc-4859-a171-afcce7f05dfd> (дата звернення: 18.09.2022)

15. Polkowski L. *Approximate Reasoning by Parts: An Introduction to Rough Mereology* / Lech Polkowski. — Heidelberg : Springer, 1998. — 368 с. — ISBN 978-3-540-63591-4. URL: <https://archive.org/details/approximatereaso0000polk/page/n9/mode/2up> (дата звернення: 18.09.2022).

16. Карабін Т. О., Лазур Я. В., Менджул М. В. та ін. *Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції* : монографія / за заг. ред. М. В. Савчина. — Ужгород : УжНУ «Говерла», 2015. — 320 с. — ISBN [вказати номер]. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6138/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F%202015-1.pdf> (дата звернення: 18.09.2022).

17. Назаренко О. А. *Місьцеве самоврядування: поняття, ознаки, функції* / О. А. Назаренко. — Ужгород : Ужгородський національний університет, 2013. — 82 с. — Серія «Право». Вип. 21. Ч. 2. Т. 1. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/833/1/МІСЦЕВЕ%20САМОУПРАВЛІННЯ%20-%20ПОНЯТТЯ.pdf> (дата звернення: 03.10.2022).

18. Мішин С. І. *Історичне поняття місцевого самоврядування* / С. І. Мішин. — Одеса : Фенікс, 2019. — 72 с. — URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/14297/Мішин%20С.%20І.%20Іст%20оричне%20поняття%20місцевого%20самоврядування.pdf>

19. Чернеженко О. М. *Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні* / О. М. Чернеженко. — Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2019. — 430 с. — URL: http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/14724/5/dysert_chernezhenko.pdf (дата звернення: 03.10.2022).

20. Кізман В. І. *Державне управління: теорія та практика* / В. І. Кізман. — Київ : Кізман Технолоджі, 2011. — 320 с. — URL: <http://kizman->

tehn.com.ua/wp-content/uploads/2017/09/Держава2011.pdf (дата звернення: 03.10.2022).

21. Роговенко О. В. *Муніципальна влада або влада органу місцевого самоврядування: до питання про визначення понятійного апарату* / О. В. Роговенко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Сумського національного аграрного університету. — 2019. — С. 200–210. — URL: http://apnl.dnu.in.ua/1_2019/11.pdf (дата звернення: 03.10.2022).

22. Битяк О. В., Данилян О. М. *Місьцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи розвитку* / О. В. Битяк, О. М. Данилян. — Київ : [б.в.], 2010. — 180 с. — URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5227/1/Bityak_Danilyan_2010.pdf (дата звернення: 03.10.2022).

23. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#n23 (дата звернення: 15.10.2022)

24. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) : Рішення КСУ від 26.03.2002 № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02#Text> (дата звернення: 15.10.2022)

25. *Danderyds Kommun v. Sweden* : рішення Європейського суду з прав людини (Перша секція) від 7 червня 2001 р., за заява № 52559/99 // HUDOC, Європейський суд з прав людини. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-5996> (дата звернення: 15.10.2022)

26. Oppenheimer F. *The State: Its History and Development Viewed Sociologically* / Franz Oppenheimer; authorized translation by John M. Gitterman. — New York : W. W. Huebsch, 1922. — XXIV, 300 с. (приблизно) — перше англійське видання. — URL: <https://oll.libertyfund.org/titles/oppenheimer-the-state> (дата звернення: 15.10.2022).

27. Gentile G. *Genesis and Structure of Society* / Giovanni Gentile; translated by H. S. Harris. — Urbana: University of Illinois Press, 1960. — 228 с. — ISBN 0252724364. — Трансляція з італ.: постхумне видання Florence: G. C. Sansoni, 1946. — URL: <https://archive.org/details/genesisstructure00gent/mode/2up?view=theater> (дата звернення: 29.10.2022).

28. Burrows P., Veljanovski C. G. *The Economic Approach to Law* / Paul Burrows, Cento G. Veljanovski (ред.) — London; Boston : Butterworths, 1981. — XI, 343 с. — ISBN 0-408-10685-9. — URL: <https://archive.org/details/theeconomicapproachto0000burrow/page/n?/mode/2up> (дата звернення: 29.10.2022).

29. Cooter R. D., Ulen T. S. *Law and Economics* / Robert D. Cooter, Thomas S. Ulen. — 4-те вид. — Boston : Pearson Addison-Wesley, 2004. — xi, 533 с. — ISBN 0201770253. — URL: <https://archive.org/details/laweconomics0000coot/page/n15/mode/2up> (дата звернення: 29.10.2022).

30. Гриценко О. А. Економічна теорія права: теоретико-методологічне поле дослідження / О. А. Гриценко // Формування ринкової економіки : збірник наукових праць. — Київ, 2014. — Вип. 31. — С. 193–204.

31. Штуца В. М. Концепція економічного підходу до права / В. М. Штуца // Актуальні проблеми політики зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), Л. І. Кормич (заст. голов. ред.), М. А. Польовий (відп. секр.) [та ін.] ; НУ «ОЮА», Південноукр. центр гендер. проблем. — Одеса : Фенікс, 2015. — Вип. 56. — С. 59–66.

32. Лагутін В. Д. Інституційна природа суспільної стабільності в Україні / В. Д. Лагутін // Економічна теорія та право. — 2018. — Вип. 32. — С. 23–37. — URL: <https://www.cceol.com/content-files/document-710494.pdf> (дата звернення: 29.10.2022).

33. Leiter B. *American Legal Realism* / Brian Leiter // University of Texas Law, Public Law Research Paper No. 42. — 2002. — 22 с. — URL:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=339562 (дата звернення: 29.10.2022).

34. Paces A. M., Visscher L. T. *Methodology of Law and Economics* / A. M. Paces, L. T. Visscher // In: B. van Klink, S. Taekema (Eds.), *Interdisciplinary Research into Law*. — Berlin: Mohr Siebeck, 2011. — P. 85–107. — URL: <https://repub.eur.nl/pub/31466/Chapter%20Law%20and%20Economics%202010-03-10-1.pdf> (дата звернення: 08.11.2022).

35. Савчин М. В. (ред.). *Правове регулювання та економічні свободи і права* / М. В. Савчин (ред.). — Ужгород: Видавництво «РІК-У», 2020. — 224 с. — ISBN 978-617-7692-74-3. — URL: [https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/34315/1/Савчин\(ред\)%20Економічн%20свободи_правка.pdf](https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/34315/1/Савчин(ред)%20Економічн%20свободи_правка.pdf) (дата звернення: 08.11.2022).

36. Кульківський В. Д. Сучасні проблеми правового регулювання економічних відносин в Україні / В. Д. Кульківський // Часопис Київського університету права. — 2013. — № 1. — С. 45–47. — URL: https://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/ууууу/45.pdf (дата звернення: 08.11.2022).

37. Миронець О. М. Функції права: поняття та класифікація / О. М. Миронець // Вісник Національного авіаційного університету. Серія: Право. — 2014. — Вип. 2. — С. 45–50. — URL: http://lsej.org.ua/2_2014/5.pdf (дата звернення: 08.11.2022).

38. Коваленко А. А. Класифікація функцій права: історія питання / А. А. Коваленко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. — 2019. — Т. 1. Вип. 55. — С. 32–35. — Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2019. — Бібліогр.: с. 35 (24 назви). — рез. укр., рос., англ. — URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/34722/1/Класифікація%20функцій%20права.pdf> (дата звернення: 08.11.2022).

39. Вовк Д. О., Єфіменко І. А. Економіка і право: проблеми розуміння співвідношення / Д. О. Вовк, І. А. Єфіменко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. — 2011. — № 2 (5). — С. 135–142. —

URL:

https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7468/1/Vovk_Efimenko_135.pdf

(дата звернення: 21.11.2022).

40. Водянніков О. Концепція інтересу в конституційному праві: до питання розуміння понять «суспільний інтерес» та «особливе суспільне значення» в провадженнях за конституційними скаргами / О. Водянніков // Український часопис конституційного права. — 2020. — Вип. 4. — С. 9–46. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2020-4/pdfs/1-oleksandr-vodiannikov-kontseptsiia-interesu-konstytutsiinomu-pravi-pytannia-rozuminnia-poniat-suspilnyi.pdf> (дата звернення: 21.11.2022).

41. Ковальський О. В. Методологічні засади дослідження економічної функції права / О. В. Ковальський // Вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. — 2013. — Вип. 22. — С. 32–35. — Ужгород, 2013.

— URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/1183/1/МЕТОДОЛОГІЧНІ%20АСАДИ%20ДОСЛІДЖЕННЯ%20ЕКОНОМІЧНОЇ%20ФУНКЦІЇ%20ПРАВА.pdf>

(дата звернення: 21.11.2022).

42. Posner Richard A. Economic Analysis of Law / Richard A. Posner. — 2nd ed. — Boston: Little, Brown and Company, 1977. — 440 p. — URL: https://archive.org/details/economi_pos_1977_00_9701/page/10/mode/2up (дата звернення: 21.11.2022)

43. Плавич В. П. Право та економіка: теоретико-правові роздуми / В. П. Плавич // Держава і право. — 2019. — Вип. 56. — С. 45–53. — URL: <http://dspace.nbuiv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/64050/01-Plavich.pdf> (дата звернення: 03.12.2022)

44. Оніщенко Н. Право й економіка: взаємовплив і паритетні начала розвитку. *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 2. С. 249–258. URL: <http://jnas.nbuiv.gov.ua/article/UJRN-0000044329>

45. Соловей Н. С. Право комунальної власності в Україні: цивільно-правові аспекти / Н. С. Соловей // Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук. — Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. — 24 с. — URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/6bca90c2-5ee0-4431-b74c-fa6dcdbd81066/content> (дата звернення: 03.12.2022).

46. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 Конституційне право; муніципальне право / І. О. Бондаренко. — Одеса : Нац. ун-т «Одеська юридична академія» МОН України, 2013. — 24 с. — URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/aeac7e5d-2e90-4ea0-90b1-221bd19c06b3/content> (дата звернення: 03.12.2022).

47. Комунальна власність як економічний базис формування, існування й розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. Ю. Бобровська, О. І. Замковий // Актуальні проблеми державного управління. - 2011. - № 1. - С. 246-258. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_1_31

48. Підприємства комунальної форми власності в системі фінансового забезпечення сталого розвитку територій / М. В. Гончаренко // Теорія та практика державного управління. - 2014. - Вип. 4. - С. 204-211. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2014_4_30

49. Сімакова С. І., Мельник [І. О.] Комунальна власність як матеріальна основа добробуту територіальних громад / С. І. Сімакова, І. О. Мельник // Право та державне управління: збірник наукових праць. — 2019. — Т. 1. Вип. 2 (47). — С. [вказати сторінки з PDF]. — URL: https://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2019/tom_2/24.pdf (дата звернення: 03.12.2022).

50. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) : Рішення КСУ від 20.06.2007 № 5-рп/2007. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-07#Text> (дата звернення: 03.12.2022)

51. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України положень частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п'ятої статті 29 Закону України «Про приватизацію державного майна» (справа щодо приватизації державного майна) від 01.07.1998 № 9-рп/1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-98#Text> (дата звернення: 17.12.2022)

52. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.12.2022)

53. Li T. A Study of the Relationship Between Individuals and the Society / Tianyang Li // *Lecture Notes in Education Psychology and Public Media*. — 2023. — Т. 9, № 1. URL: https://www.researchgate.net/publication/373921999_A_Study_of_the_Relationship_Between_Individuals_and_the_Society (дата звернення: 17.12.2022)

54. Hossain F. M., Ali M. K. The Relation between Individual and Society / F. M. Anayet Hossain, M. Korban Ali // *Open Journal of Social Sciences*. — 2014. — Vol. 2, No. 8. — P. 130–137. URL: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=49227> (дата звернення: 17.12.2022).

55. Кочин В. В. Цивільно-правові відносини участі суб'єктів підприємництва у саморегульованих організаціях : монографія / В. В. Кочин. — Київ : НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2015. — 128 с. — ISBN 978-617-7087-43-3. — URL: <https://repository.ndippp.gov.ua/handle/765432198/227> (дата звернення: 17.12.2022).

56. Артеменко Р. М. Сутність і юридичне значення майнової відокремленості підприємницького товариства / Р. М. Артеменко // Проблеми

цивільного права та процесу: тези доповідей учасників наук.-практ. конф., присвяченої 97-й річниці від дня народження О. А. Пушкіна (Харків, 20 травня 2022 р.). — Харків, 2022. — С. 269–278 (можливо). — URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/eb0060c8-5974-42c0-b15a-823a128b4a75/content> (дата звернення: 02.01.2023).

57. Маркевич І. Б. Майнова відокремленість (самостійність) як ознака комунальних юридичних осіб публічного права / І. Маркевич, аспірант кафедри цивільного права та процесу Львівського національного університету імені Івана Франка // *Право і державне управління*. — 2016. — Випуск 3. — С. [вказати сторінки]. — URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/03/6.pdf> (дата звернення: 02.01.2023).

58. Маркевич І. Б. Поняття та ознаки комунальних юридичних осіб публічного права // Серія ПРАВО. Випуск 35. Частина I. Том 1. — [Електронний ресурс]. — URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/03/6.pdf> (дата звернення: 02.01.2023).

59. Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Я.В. Лазур. — Ужгород : Вид-во УжНУ, 2019. — 344 с. — URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/26328/1/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5%20%D0%BC%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%BE.%20%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F.pdf> — Назва з екрана. — (дата звернення: 02.01.2023).

60. Про власність : Закон України від 07.02.1991 № 697-XII // Верховна Рада України. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/697-12> — Назва з екрана. — (дата звернення: 02.01.2023).

61. Про власність : Закон України від 07.02.1991 № 697-XII // Верховна Рада України. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/697-12> — (дата звернення: 02.01.2023).

62. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до проекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення регулювання місцевого самоврядування в Україні» №0905 від 17.03.2007 // Верховна Рада України. — URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0905&skl=6 — (дата звернення: 14.01.2023).

63. Цивільний кодекс України : Кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 (редакція від 16.01.2007) // Верховна Рада України. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/ed20070116#Text> (дата звернення: 14.01.2023).

64. Моргун В. В. Проблеми управління майном територіальної громади / В. В. Моргун // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. — 2018. — Т. 23, № 3. — С. 145–152. — URL: <https://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/13490> (дата звернення: 14.01.2023).

65. Волошенко О.В., Діденко О.М. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю. Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2017. — № 2. — С. 63–69. — URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1031> (дата звернення: 14.01.2023).

66. Скляренко І.В., Соболь Є.Ю. Особливості управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів / І.В. Скляренко, Є.Ю. Соболь // Юридичний науковий електронний журнал. — 2020. — Вип. 3. — С. 64–72. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2020/66.pdf (дата звернення: 14.01.2023).

67. Рамкова рекомендація Ради Європи про регіональну демократію : Рекомендація 282 (2010). — Утрехт, 16–17 листопада 2009 року. — Рада Європи. — 2010. — 72 с. URL: <https://rm.coe.int/168071b5e9> (дата звернення: 14.01.2023).

68. Цивільний кодекс України : Кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 // Верховна Рада України. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 09.02.2023).

69. Царьова І. В. Тексти нормативно-правових актів: лексичні особливості : монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. 148 с – URL: <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/288> (дата звернення: 09.02.2023).

70. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // Верховна Рада України. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 09.02.2023).

71. Шевердіна О. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування: правовий аналіз. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 57–60. URL: http://lsej.org.ua/1_2017/15.pdf (дата звернення: 09.02.2023).

72. Літошенко О. С. Правовий режим майна державних і комунальних підприємств / О. С. Літошенко // Юридичний вісник. — 2020. — № 1. — С. (вкажи сторінки, якщо є). URL: http://www.lsej.org.ua/1_2020/25.pdf (дата звернення: 09.02.2023).

73. Організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права / І. М. Кучеренко // Університетські наукові записки. - 2007. - № 2. - С. 134-146. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_2_20

74. Шевченко С. В. Принцип пропорційності у вітчизняній доктрині права: дискусійні та малодосліджені аспекти / С. В. Шевченко // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. — 2019. — Т. 30, № 1. — С. 103–110. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/1_2019/20.pdf (дата звернення: 09.02.2023).

75. Лученко М. М. Принципи пропорційності і верховенства права: питання співвідношення / М. М. Лученко // Проблеми становлення правової демократичної держави. — 2019. — УДК 342.9. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/1/5.pdf> — (дата звернення: 09.02.2023).

76. U-LEAD with Europe Programme: Action Document 2017-2020 : European Union, 2017. — URL: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2017-03/action_document_u-lead_.pdf (дата звернення: 09.02.2023).

77. Субботенко О. Проблематика правомочності здійснення права власності обласними та районними радами щодо майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної адміністративно-територіальної одиниці / О. Субботенко // Господарське право і процес. — 2017. — Вип. 4. — С. [вказати сторінки]. — УДК 342.9. — URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2017/4/16.pdf> (дата звернення: 09.02.2023).

78. Ігнатенко В. М., Сиротенко С. Є. До питання про правовий режим окремої та спільної власності територіальних громад / В. М. Ігнатенко, С. Є. Сиротенко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2005. — Вип. 9. — С. [вказати сторінки]. — НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України. — URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2495/1/Ighnatenko_Syrotenko_105.pdf (дата звернення: 09.02.2023).

79. Миговський М. Л. Нормативно-правове забезпечення управління спільною власністю територіальних громад в Україні / М. Л. Миговський, аспірант кафедри права і законотворчого процесу Національної академії державного управління при Президентові України // Державне управління. — 2011. — № 8. — С. [вказати сторінки]. — URL: http://www.economy.in.ua/pdf/8_2011/43.pdf (дата звернення: 22.02.2023).

80. Urbinati S. The Community Participation in International Law / Sabrina Urbinati // *Between Imagined Communities of Practice* / éd. Nicolas Adell, Regina F. Bendix, Chiara Bortolotto, Markus Tauschek. — Göttingen : Göttingen University Press, 2015. — P. 123–140. — Digital ISBN 978-2-8218-7549-4. — URL: <https://books.openedition.org/gup/218?lang=en> (дата звернення: 22.02.2023).

81. Остапенко О. Г., Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=909> (дата звернення: 22.02.2023)

82. Спасів Н. Я. Територіальна громада: наукова систематизація дефінітивних характеристик. *Evropský časopis ekonomiky a managementu*. 2018.

Vol. 4, Is. 5. P. 36–49 (1,37 д. а.). URL: https://eujem.cz/wp-content/uploads/2018/eujem_2018_4_5/07.pdf (дата звернення: 22.02.2023)

83. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні / Н. В. Мішина // Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія". - 2019. - Т. 24. - С. 75-80. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2019_24_12

84. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Верховна Рада України. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/157-19> — (дата звернення: 22.02.2023).

85. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Об'єднана територіальна громада – новий суб'єкт муніципального права / М. О. Баймуратов, Б. Я. Кофман // Scientific Collection «InterConf». — 2024 (26–28 травня). — С. 97–105. URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article/view/6325> — (дата звернення: 22.02.2023).

86. Гайдар М. До питання поняття об'єднаної територіальної громади в Україні / М. Гайдар // Часопис Київського університету права. — 2019. — № 3. — С. [87-91]. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/60> — (дата звернення: 22.02.2023).

87. Савенко М. Д. Принципи Конституції / М. Д. Савенко // Наукові записки. — 2006. — Т. 53. — Юридичні науки. — С. 13–18. — УДК 342.41 (477). URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/bitstreams/7e8ff46d-653e-4a0a-a13e-e22ba966853a/download>. — (дата звернення: 22.02.2023).

88. Соловей Н. С. Право комунальної власності в Україні: цивільно-правові аспекти / Н. С. Соловей // Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». — Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. — 206 с. — УДК 347.218.1. — URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/6bca90c2-5ee0-4431-b74c-fa6dcbd81066/content> — (дата звернення: 22.02.2023).

89. Маковецький А. М. Право власності територіальних громад за законодавством України: дис. ... доктора філософії: 12.00.03 / А. М. Маковецький ; Національний університет «Одеська юридична академія». — Одеса, 2023. — 226 с. — URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/a9a6040a-f772-42cd-bc4f-5b56ddafd439>. — (дата звернення: 07.03.2023).

90. Панасюк О. О. Право комунальної власності територіальних громад/ Національний університет «Чернігівська політехніка». — Чернігів, 2021. — 191 с. — URL: <https://nung.edu.ua/sites/default/files/2021-06/Дисертація%20Панасюка%20Фінал.pdf>. — (дата звернення: 07.03.2023).

91. Пояснювальна записка до Проекту Закону Про комунальну власність в Україні № 2617 від 06.06.2008 р. // Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32710

92. Проект Закону Про комунальну власність в Україні № 2617 від 06.06.2008 р. // Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32710

93. Comin D. Total Factor Productivity / Diego Comin. — New York University and NBER, 2006. — URL: <https://www.oyetimes.com/wp-content/uploads/2017/01/def.pdf> — (дата звернення: 07.03.2023).

94. Скотний П. В. Власність як соціально-економічний феномен: філософський аспект / П. В. Скотний // *Вісник НТУУ «КПІ». Філософія. Психологія. Педагогіка. — 2009. — № 3 (27), ч. 1. — С. 60–63. — URL: <https://ela.kpi.ua/handle/123456789/9570?show=full> (дата звернення: 07.03.2023).

95. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Overview – Congress of Local and Regional Authorities [Електронний ресурс]. — URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/overview> (дата звернення: 07.03.2023).

96. Treaty on European Union, document 11992M/TXT, signed 7 February 1992. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/sign> (дата звернення: 07.03.2023).

97. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) : Договір; ЄЕС від

25.03.1957. – URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/994_017 (дата звернення: 07.03.2023).

98. European Parliament. The principle of subsidiarity [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity> (дата звернення: 07.03.2023).

99. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), consolidated version, CELEX:12012E/TXT. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (дата звернення: 07.03.2023).

100. Гайдар М. Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні / М. Є. Гайдар // Прикарпатський юридичний вісник. — 2019. — Вип. 4 (29). — С. [вказати сторінки]. URL: http://pjuv.nuoua.od.ua/v4-2_2019/4.pdf (дата звернення: 07.03.2023)

101. Федіна Н. В., Мельник Н. В., Шевців М. Б. Співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль у формуванні демократичного суспільства // Право та держава. — 2023. — № 3. — С. 13–28. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2023/2.pdf

102. JIRSA, Tomas, VAN HERWIJNEN, Wilbert L. F. Part II on municipal property in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government. — Council of Europe, 2003. — URL: https://rm.coe.int/part-ii-on-municipal-property-in-the-light-of-the-principles-of-the-eu/16807197a1#P2_146 — (дата звернення: 19.03.2023).

103. Management of Municipal Real Estate Property. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), prepared with the collaboration of Professor Massimo Balducci. Adopted by the CDLR at its 22nd meeting, 1–4 December 1998. Local and Regional Authorities in Europe, No. 70. Council of Europe Publishing. URL: <https://rm.coe.int/1680747fa8> (дата звернення: 19.03.2023).

104. Кравчук, В. Інститут основ конституційного ладу у системі конституційного права України / В. 5. Кравчук // Історико-правовий часопис. — 2015. — № 1 (5).

105. Конституційне право України : підручник / колектив авторів. – 11-те вид. – Ужгород : РІК-У, 2023. – 536 с. – Присвячене 25-ій річниці Конституції України та 30-ій річниці незалежності України. Перероблене та доповнене. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/51772/1/%D0%9A%D0%9F%D0%A3_2023_%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%BA.pdf (дата звернення: 19.03.2023).

106. Law no. 213 of 17 November 1998 concerning public property and its legal status // Official Gazette of Romania. — 1998. — Part I, no. 448. — 24 November. — URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/16209> (дата звернення: 19.03.2023).

107. The Constitution of Romania. Available at: <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania> (дата звернення: 19.03.2023).

108. Law of the Republic of Bulgaria No. 18536 of 21 May 1996 “Law on Municipal Property”. — Sofia: National Assembly of the Republic of Bulgaria, 1996. — 44 p. — URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bul18536.pdf> (дата звернення: 19.03.2023).

109. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. — Відомості Верховної Ради (ВВР), 2020, № 4, ст.25. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> — (дата звернення: 19.03.2023).

110. Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> — (дата звернення: 19.03.2023).

111. Municipalities Act (410/2015): Act on Municipalities. — Helsinki: Ministry of Finance, 2015. — 44 p. — URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150410> — (дата звернення: 19.03.2023).

112. Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2022). Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020 (Report No. KN-07-22-144-EN-N). Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission. Retrieved June 13, 2025, from

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf (дата звернення)

113. Джерело та форма права: поняття, зміст, проблема співвідношення / Ю. О. Тополь // Університетські наукові записки. - 2012. - № 1. - С. 145-151. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2012_1_18

114. Мерник А. М., Чоботар Д. В. Підходи до розуміння категорії «джерела права» / А. М. Мерник, Д. В. Чоботар // Юридичний науковий електронний журнал. — 2024. — Вип. 3. — С. (за наявності сторінок). — УДК 340. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2024/11.pdf

115. Соляник К. Є. Система джерел муніципального права. Право та інновації. 2015. № 1. С. 142–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2015_1_24

116. Податковий кодекс України: Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. — Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13, ст. 81. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> — (дата звернення: 31.03.2023).

117. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. — Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13, ст. 81. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> — (дата звернення: 31.03.2023).

118. Богачова Л. Л. Ієрархія підзаконних нормативно-правових актів / Л. Л. Богачова // Юридичний науковий електронний журнал. — 2018. — № 6. — С. 23–26. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2018/5.pdf (дата звернення: 31.03.2023).

119. Козуліна С. Ієрархія нормативно-правових актів: сучасний стан та актуальні питання / С. Козуліна // Актуальні проблеми державного управління. — 2019. — № 2 (78). — С. 48–52. — URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/179068> — (дата звернення: 31.03.2023).

120. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX#Text> — (дата звернення: 31.03.2023).

121. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2021 року. — Київ: Державна служба статистики України, 2021. — 48 с. — URL:

https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/zb/05/zb_chuselnist%202021.pdf — (дата звернення: 31.03.2023).

122. Вінницька міська рада [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.vmr.gov.ua/> (дата звернення: 31.03.2023)

123. Дніпровська міська рада. Офіційний сайт міської ради. Рішення міської ради. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/miska-rada> (дата звернення: 31.03.2023).

124. Запорізька міська рада. Офіційний сайт міської ради. Рішення міської ради. URL: <https://zp.gov.ua/uk/documents/category/rishennya-miskrada> (дата звернення: 31.03.2023).

125. Київська міська рада. Офіційний сайт міської ради. Рішення міської ради. URL: https://kyivcity.gov.ua/kyiv_ta_miska_vlada/kmr/ (дата звернення: 31.03.2023).

126. Львівська міська рада. Офіційний сайт міської ради. Рішення міської ради. URL: <https://city-adm.lviv.ua/lmr/docs-decision/> (дата звернення: 31.03.2023).

127. Миколаївська міська рада. Офіційний сайт міської ради. URL: <https://mykolaivmr.gov.ua/> (дата звернення: 31.03.2023).

128. Одеська міська рада. Офіційний сайт міської ради. Рішення міської ради. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/council/> (дата звернення: 31.03.2023).

129. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2020 р. № 483 «Деякі питання оренди державного та комунального майна». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 31.03.2023).

130. Закон України від 18 січня 2018 року № 2269-VIII «Про приватизацію державного і комунального майна». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text> (дата звернення: 13 червня 2025 року).

131. Про затвердження Порядку проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів малої приватизації та визначення додаткових умов продажу : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 432-п. — URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/432-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 31.03.2023).

132. Про затвердження Порядку продажу об'єктів великої приватизації державної власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 386-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/386-2018-%D0%BF> (дата звернення: 31.03.2023).

133. Про концесії: Закон України від 03.10.2019 № 155-IX // Відомості Верховної Ради України. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text> — (дата звернення: 31.03.2023).

134. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> — (дата звернення: 31.03.2023).

135. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода; Україна від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_011 — (дата звернення: 31.03.2023).

ДОДАТКИ

Додаток 1

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

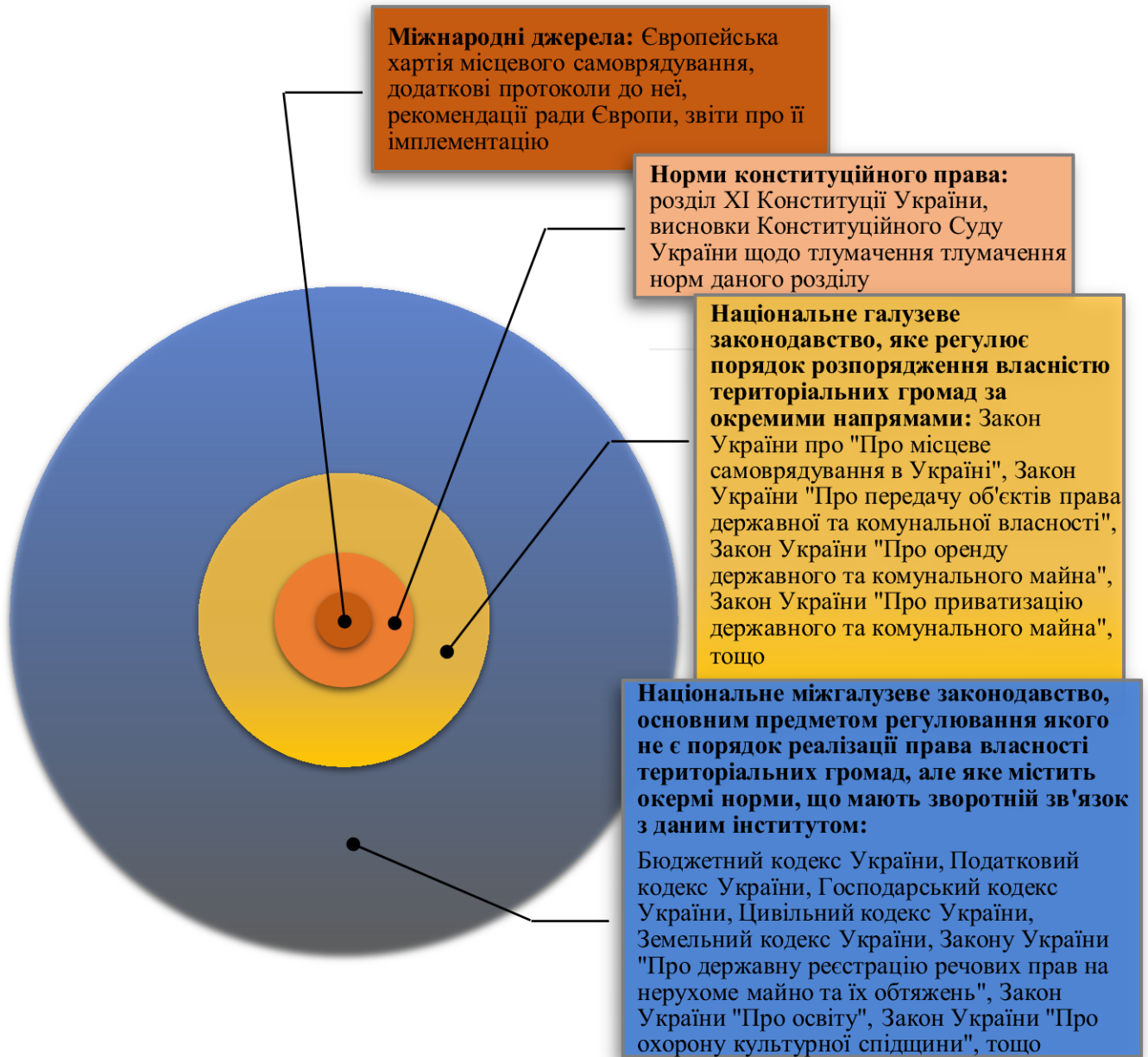
Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Белов Д.М., Новак О.О. Теоретико-практичні особливості розпорядження комунальним майном за законодавством України. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: «Право»*. 2021. Вип. 67. С. 35-38.
2. Белов Д.М., Новак О.О. Розпорядження комунальним майном за законодавством України: окремі теоретико-правові питання. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 48-51.
3. Byelov D., Novak O. Communal property disposal: actual principles. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: «Право»*. 2022. Вип. 69. С. 37-40.
4. Палінчак М.М., Новак О.О. Ознаки права спільної власності територіальних громад. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 70-74.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Новак О.О. Нормативно-правовий аналіз змін в управлінні публічною власністю в умовах воєнного стану. *Правова охорона культурних та матеріальних цінностей під час війни: міжнародна практика, реалії російсько-Української війни*: матеріали Міжнар. прав. шк., 29 верес. 2023 р. Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2023. С. 31-37.
6. Новак О.О. Особливості реалізації окремих форм публічної влади в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Парадигма конституційного, конституційно-процесуального права в умовах війни*: матеріали Міжнар. прав. шк., 24 листоп. 2023 р. Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2023. С. 50-59.
7. Міца В.В., Новак О.О. Розпорядження комунальним майном: загальні засади. *Муніципальне право, муніципальні права України в умовах війни*: матеріали Міжнар. прав. шк., 29 груд. 2023 р. Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2023. С. 45-52.

Рис. 1.1. Ієрархічна система джерел інституту власності територіальних громад в Україні



Таблиця 1.1. Основні кількісні показники правотворчої діяльності досліджених місцевих рад

Назва територіальної громади	Роки							
	2018		2019		2020		2021	
	Загальна кількість рішень	Кількість рішень у сфері комунальної власності	Загальна кількість рішень	Кількість рішень у сфері комунальної власності	Загальна кількість рішень	Кількість рішень у сфері комунальної власності	Загальна кількість рішень	Кількість рішень у сфері комунальної власності
Вінницька міська територіальна громада	469	158	633	281	497	145	653	218
Дніпровська міська територіальна громада	2889	2349	3407	2352	3059	1361	3996	3294
Запорізька міська територіальна громада	1487	1110	1092	488	770	404	1412	610
Київська міська територіальна громад	2530	2065	1 485	1106	1 373	804	4120	3188
Львівська міська територіальна громада	3177	1418	2939	1733	1838	768	3191	1818
Миколаївська міська територіальна громада	1143	703	644	369	402	168	1701	1369
Одеська міська територіальна громада	1214	766	1 344	1082	994	750	829	583

Таблиця 1.2. Розмежування кількості рішень місцевих рад у сфері комунальної власності за характером юридичних наслідків

Назва територіальної громади	Роки							
	2018		2019		2020		2021	
	Організаційно-правові рішення	Вкладно-розорядчі рішення	Організаційно-правові рішення	Вкладно-розорядчі рішення	Організаційно-правові рішення	Вкладно-розорядчі рішення	Організаційно-правові рішення	Вкладно-розорядчі рішення
Вінницька міська територіальна громада	61	97	182	99	54	91	66	152
Дніпровська міська територіальна громада	659	1690	275	2077	300	1061	1565	1729
Запорізька міська територіальна громада	436	674	215	273	183	221	256	354
Київська міська територіальна громад	947	1118	517	589	339	465	2180	1008
Львівська міська територіальна громада	949	469	1184	549	583	185	1414	404
Миколаївська міська територіальна громада	155	548	101	268	91	77	600	769
Одеська міська територіальна громада	255	511	477	605	125	625	102	481

Рис. 1.2. Співвідношення майнових рішень за сферою правового регулювання

- Середня частка майнових рішень, прийнятих щодо приватних осіб, у %
- Середня частка майнових рішень у публічних правовідносинах, у %

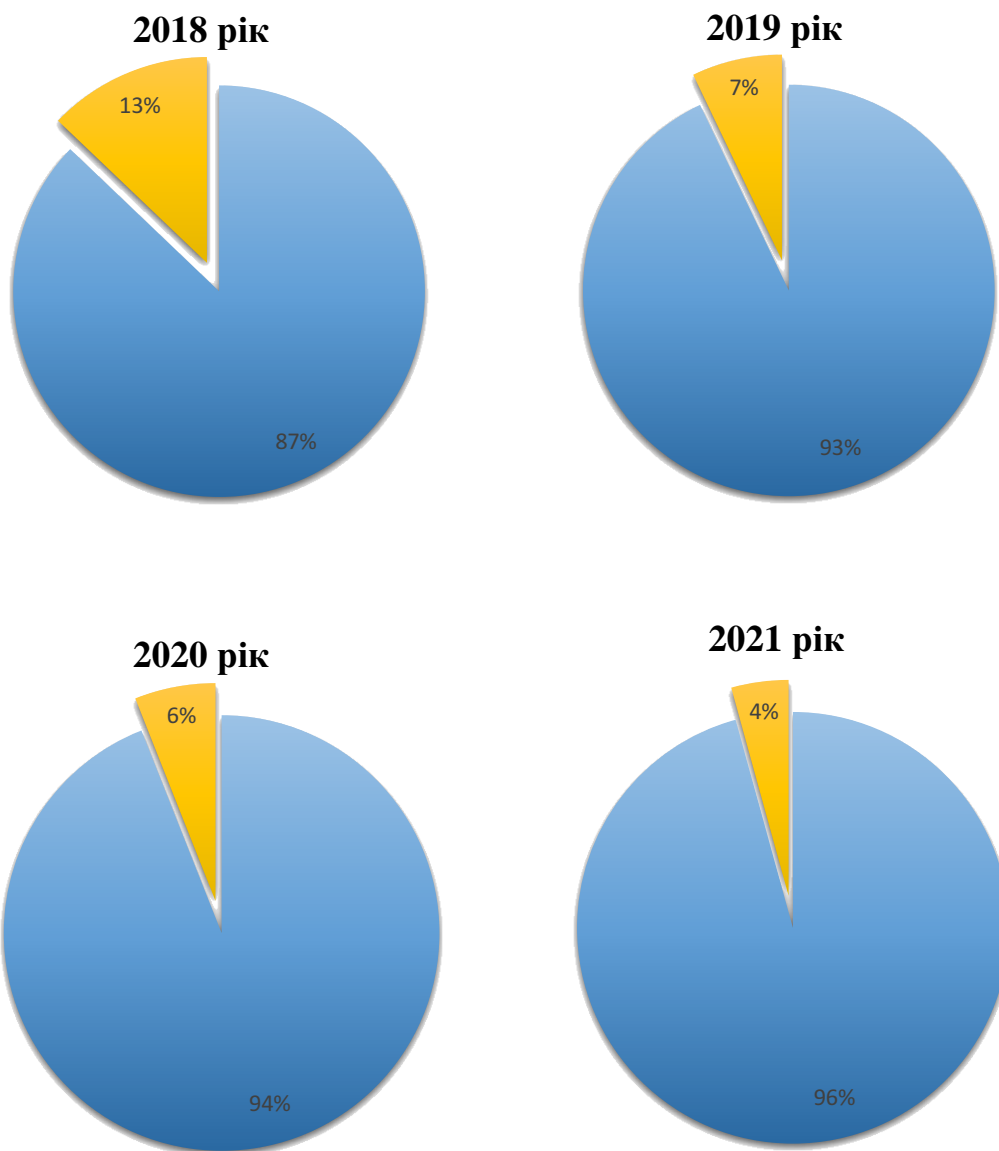


Рис. 1.3. Співвідношення середньої частки рішень, прийнятих місцевими радами у сфері комунальної власності загалом, до середньої кількості майнових рішень, які були прийняті у приватній та публічній сферах правового регулювання

