



УДК 342.95

## ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ КАТЕГОРІЇ

Морозова В.О., к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпровський гуманітарний університет

У статті досліджуються наукові концепції, правові засади адміністративно-правової охорони та захисту права власності територіальної громади з урахуванням останніх реформ сфери місцевого самоврядування в Україні, формулюються авторські визначення відповідних понять.

**Ключові слова:** територіальна громада, власність територіальної громади, органи публічної адміністрації, адміністративно-правова охорона та адміністративно-правовий захист.

В статье исследуются научные концепции, правовые основы административно-правовой охраны и защиты права собственности территориальной общины с учетом последних реформ сферы местного самоуправления в Украине, формулируются авторские определения соответствующих понятий.

**Ключевые слова:** территориальная община, собственность территориальной общины, органы публичной администрации, административно-правовая охрана и административно-правовая защита.

Morozova V.O. PRESERVATION AND PROTECTION OF PROPERTY RIGHT OF THE TERRITORIAL COMMUNITY AS ADMINISTRATIVE-LEGAL CATEGORIES

The article explores scientific concepts, legal bases of administrative and legal protection and protection of the property rights of the territorial community, taking into account the latest reforms in the sphere of local self-government in Ukraine, author's definitions of relevant concepts are formulated.

**Key words:** territorial community, territorial community property, public administration bodies, administrative and legal protection and administrative and legal protection.

**Постановка проблеми.** В.М. Алексєєв зазначає, що стан комунальної власності територіальних громад в Україні такий, що не виконує своє корисне призначення через відсутність багато років посліп дієвого механізму належного фінансового утримання відповідних майнових комплексів. Для виправлення такої ситуації, на його думку, необхідні активні дії, заходи, спрямовані насамперед на збереження майна громади [2, с. 2]. Сучасна державна політика України у сфері місцевого самоврядування, на наш погляд, передусім спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізацію влади, тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, інститут місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, вони існують лише на основі права в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг цих фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом [6]. Проте прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні констатувала факт надзвичайно слабкої матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, що створює умови для

посилення неспроможності органів місцевого самоврядування виконувати всі свої повноваження, та визначила основні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні [11]. Після цього був затверджений План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, які дали старт реформі.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуниципальної консолідації в країні, створила належні правові умови й механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також уже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію й незалежність від центрального бюджету. Кожен нормативно-правовий акт, прийнятий відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, регулює відносини власності територіальної громади. Проте у зв'язку з ґрунтовністю реформи місцевого самоврядування та глобальними змінами вітчизняного законодавства в цій сфері потребують глибшого вивчення питання охорони та захисту права власності територіальної громади як адміністративно-правових категорій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми адміністративно-правової охорони власності вивчалися в основному в роботах В.Б. Авер'янова, А.С. Васильєва, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка, В.М. Марчука, А.П. Ключніченка, Є.В. Куріного, В.І. Курило, І.Л. Бородіна, О.І. Никитенка, Л.О. Нікітіної, Н.Р. Ніжник, І.М. Пахо-

мова, О.С. Мірошніченко, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.П. Угровецького, О.І. Харитонової, О.М. Якуби та деяких інших учених. На рівні докторської дисертації в 1991 році І.П. Голосніченком досліджені питання щодо запобігання корисливим правопорушенням засобами адміністративного права. У 1996 році О.І. Нікітенко підготував і захистив кандидатську дисертацію на тему «Адміністративно-правовий захист власності в Україні». Уже з набуттям Україною незалежності й прийняттям Конституції України почався науковий пошук шляхів адміністративно-правового захисту права власності. Так, у 2006 році О.С. Мірошніченко захистила дисертацію з питань адміністративно-правових засобів охорони земельних відносин в Україні, Р.О. Демчук – з питань адміністративно-правової охорони комунальної власності. Водночас більшість авторів досліджувала методи й форми охорони власності загалом, також наведені наукові дослідження проведені до останніх реформ у сфері самоврядування. Комунальна власність має особливості як у своєму формуванні, так і такі, що впливають на вибір адекватних їм засобів адміністративно-правової охорони, що посилюються реформою місцевого самоврядування.

На рівні теоретичних досліджень залишаються неузгодженості термінологічного характеру. Так, у сфері майнових прав територіальної громади як ідентичні використовуються такі терміни: «власність територіальних громад», «комунальна власність», «муніципальна власність», «корпоративна власність населення муніципального утворення», «корпоративна власність муніципального співтовариства», «спільна власність усіх мешканців муніципального утворення», «комунальна власність громади», «громадська соціальна корпоративна власність», «громадівська власність» [2; 7; 8; 15]; не з'ясований повною мірою рівень достатності адміністративно-правового регулювання відносин захисту права власності територіальної громади та застосування заходів щодо її забезпечення. Не досліджений у належному обсязі зміст діяльності органів, що забезпечують правопорядок у зазначеній сфері, щодо припинення адміністративних правопорушень законодавства, яке регулює відносини власності територіальної громади; потребують удосконалення форми й методи діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів, у тому числі поліції, щодо охорони права власності територіальної громади; існує необхідність удосконалення системи заходів адміністративної відповідальності за порушення права власності територіальної громади.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в з'ясуванні змісту понять адміністративно-правової охорони та захисту права власності територіальної громади, їх особливостей, визначених чинним вітчизняним законодавством. Предмет розгляду наукового дослідження – правові норми, наукові теорії, що визначають зміст адміністративно-правової охорони та захисту права власності територіальної громади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Власність – це основний елемент життєзабезпечення суспільства, без якого не можна успішно розв'язувати суспільні проблеми. Власність територіальної громади, наприклад Л.П. Тимошик, має певні відмінності від інших видів власності. При цьому відмінності вимагають спеціальних прийомів управління, а власність територіальної громади в цьому сенсі може стати підґрунтям для економічного розвитку регіону. Л.П. Тимошик зазначає, що питання муніципалізації управління можуть бути розв'язані завдяки ефективному використанню нерухомості, зокрема царину різноманіття управління й керуючих впливів потрібно співвідносити із суто індивідуальними властивостями місця й муніципалітету загалом, і кожного землеволодіння, землекористування, об'єкта або його частини. Крім того, необхідно ефективно використовувати муніципальну власність і виконувати обслуговування всієї нерухомості муніципального формування. І, зрештою, треба розбудовувати окремий напрям діяльності з нерухомістю територіальної громади та розвивати ринок нерухомості [15]. В.М. Алексєєв зазначає, що без створення на місцях відповідних умов, які дадуть змогу ефективно управляти спільною власністю громади, а суспільству – контролювати цей процес як з політичного, так і з економічного поглядів, майбутнє місцевого самоврядування виявиться безперспективним [1, с. 90].

Відповідно до нормативних актів України, право власності є тим фундаментом, на якому базується правова система України. Конституція України в ст. 7. зазначає, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування [10], а отже, гарантується майнова база його функціонування. Однак, як наголошує В.М. Алексєєв, державна політика довгий час надавала пріоритет лише приватній формі власності, не враховуючи при цьому, що в наших реаліях приватний власник може не витримати конкуренції та розпродати об'єкти цільового призначення, а мешканці відповідної територіальної громади залишаться без засобів життєзабезпечення. Ідеться насамперед про об'єкти житлово-комунального господарства. На державному рівні не передбачено відповідних заходів для відновлення об'єктів життєзабезпечення територіальних громад коштом державного бюджету, а відповідальність у цій сфері чиновники намагаються перекласти на ринок [2]. Проте, на наш погляд, сучасні реформи у сфері місцевого самоврядування призначені саме для вирішення зазначених В.М. Алексєєвим проблем.

Про необхідність удосконалення адміністративно-правової охорони та захисту права власності територіальної громади свідчать зафіксовані численні випадки, коли посадові особи органів місцевого самоврядування, нехтуючи своїми службовими обов'язками, вступають у змову з підприємцями з інших регіонів для відчуження майна комунальної власності, розпродають земельні ділянки, ускладнюючи тим самим і без того важке становище відповідних територіальних громад. Як уважає В.М. Алексєєв, таке ставлення до



власності громади характерне для окремих депутатів місцевих рад, особливо наприкінці їхньої каденції, коли всупереч волі мешканців населених пунктів приймаються рішення, які фактично позбавляють громаду життєво важливих об'єктів і земель запасу. Через це громада часто залишається наодинці зі своїми проблемами. Вплинути на цей процес без реальних засобів захисту громади від таких дій посадових осіб з органів місцевого самоврядування та депутатського корпусу держава не спроможна, що, своєю чергою, призводить до протистояння влади й громадян. Запобігти таким явищам за допомогою правоохоронних і судових органів також не завжди вдається [2]. Зазначене також обумовило розпочату глобальну реформу місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до коаліційної угоди, в Україні розпочато процес децентралізації влади, який супроводжується передачею значних повноважень і фінансових ресурсів від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальна реформа, зазначає В.А. Пальчук, є невід'ємним складником процесу децентралізації влади [14].

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють процес децентралізації, є такі: закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки яким місцеві бюджети зросли на 123,4 млрд грн: з 68,6 млрд у 2014 році до 192 млрд грн у 2017 році, частка яких у зведеному бюджеті України на кінець 2017 року наблизилася до 50% (у 2015 році – 45,6%); Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування й відповідно до якого станом на початок лютого 2018 року створено вже 710 об'єднаних територіальних громад із колишніх 3313 місцевих рад; Закон України «Про співробітництво територіальних громад», що створив механізм рішення спільних проблем громад: утилізації та переробки сміття, розвитку спільної інфраструктури тощо; Закон України «Про засади державної регіональної політики»; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»; пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [5]. Кожен із зазначених нормативно-правових актів призначений вирішити проблеми місцевого самоврядування, у тому числі щодо охорони та захисту власності територіальної громади.

Охорона власності є надзвичайно складною й недослідженою категорією. Охороняти – значить стерегти, оберігати. Її можна розглядати з різних позицій, а саме: в теоретичному, методологічному та практичних аспектах.

Проаналізуємо погляди провідних учених-юристів на цю проблематику. Вітчизняний учений О.І. Нікітенко вважає, що адміністра-

тивно-правова охорона власності передбачає встановлення законодавцем відповідних правил, що захищають власника майна від осіб, які заважають володіти, користуватися чи розпоряджатися своїм майном або іншими цінностями [12, с. 11]. Інший вітчизняний учений Р.Б. Шишка досліджував цивільно-правову охорону інтелектуальної власності в динаміці, яка виявляється у створенні спеціальних державних інституцій, що вивчають можливість учинення правопорушень, здійснюють їх профілактику та вживають дієві заходи впливу на порушників [16, с. 32]. На його погляд, «охорона полягає у можливості забезпечити безперешкодне користування правами відповідно до національного законодавства /.../ термін «охорона» використовується як загальне правове явище, яке включає захист» [16, с. 33]. Далі він продовжує: «Правова охорона власності може і повинна здійснюватися всіма нормами права: матеріальним і процесуальним, публічним і приватним. У такій взаємодії вони доповнюють одне одного і за умови наявності дійсної, а не заполітизованої чи награної зацікавленості державних органів та суспільства можуть виконати свою охоронну функцію. Таке розуміння є широким» [16, с. 33].

Вузьке трактування терміна «охорона» – це лише передбачені законом засоби, спрямовані на відновлення чи визнання прав і захист інтересів потерпілих від правопорушення. Охорону у вузькому сенсі ще прийнято називати захистом прав, наголошує Р.О. Денчук [4, с. 4]. Така позиція є сталою в юриспруденції. Поняття «охорона» близьке за своїм значенням до поняття «захист», хоча й не тотожне. Захист – це лише одна сторона охорони, її компонент, який характеризується активною протидією порушнику права власності й виявляється в застосуванні примусових заходів запобігання (припинення) порушенням, відновленні порушених прав і притягненні до юридичної відповідальності. Отже, охорону та захист власності розглядають як загальне і спеціальне поняття. У межах спеціального можливе окреме: спеціальні правові та інші заходи захисту порушених прав, охорона прав власності включає широкий спектр підходів до забезпечення правового режиму об'єктів права власності й захисту прав суб'єктів.

Якщо звернутися до тлумачних чи енциклопедичних словників, то в словнику С.І. Ожегова термін «захист» визначається як те, що захищає, служить обороною, а термін «захищати» – охороняти, огородити від посягань, від негативних дій, від небезпеки; запобігти, забезпечити від чогось [13, с. 196–197]. Тобто виникає ситуація, коли «охорона» визначається за допомогою слова «захист», а «захист» визначається за допомогою слова «охорона». У юридичній літературі 60–80-х рр. ХХ ст. ці поняття досить часто вживалися як слова-синоніми й визначалися одне через інше. Ще в 70-х рр. ХХ ст. з'явилися ґрунтовні наукові дослідження, в яких зроблені перші спроби розмежувати в юридичній термінології поняття «охорона права» і «захист права», але лише

у 1980-х рр. розгорнулася щодо цього дискусія в юридичній літературі. Усе розмаїття думок щодо співвідношення понять «охоро-на права» і «захист права» можна викласти в межах двох наукових підходів. Перший підхід полягає в тому, що ці поняття тотожні і їх розмежування є недоречним у юридичній науці. Другий підхід полягає в тому, що «захист права» розглядається як складова частина більш об'ємного поняття «охорона права». Цю позицію висловлює в працях більшість учених.

Дещо зупинимося на питанні співвідношення категорій «адміністративно-правова охорона», «адміністративно-правовий захист». Так, Л.О. Кожура визначає, що охоро-на – це превентивна, запобіжна діяльність організаційно-правового характеру з метою недопущення порушення прав, а захист – це діяльність, що виявляється в застосуванні юридичних засобів щодо порушених прав осіб. Л.О. Кожура вважає, що особливості адміністративно-правового захисту такі: проявляється лише у правовій формі діяльності, а не в будь-якій іншій діяльності органів публічної адміністрації; вступає в силу з моменту набуття чинності нормативно-правового акта, який гарантує правовий статус особи; регулює відносини, що пов'язані зі здійсненням прав і виконанням обов'язків, адже останні – невід'ємний складник правового статусу особи; обов'язково підкріплений юридичними гарантіями, що встановлені державою та відображені в нормах права. Отже, науковець констатує, що під категорією «адміністративно-правовий захист» варто розуміти організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за допомогою правових засобів прав осіб від протиправних діянь з притягненням правопорушників до юридичної відповідальності [9].

В.В. Галуцько також вважає адміністративно-правову охороно більш широким поняттям порівняно з адміністративно-правовим захистом [3, с. 247], зазначаючи, що адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні – це позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на запобігання правопорушенням, усунення перешкод, що здійснюється публічною адміністрацією з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Адміністративно-правовий захист він розуміє як динамічні (активні) дії публічної адміністрації, спрямовані на відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення перешкод щодо їх здійснення засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [3, с. 247].

**Висновки з проведеного дослідження.** Підсумовуючи аналіз адміністративно-правової охорони та захисту права власності територіальної громади, варто зазначити, що вона має характеризуватися такими основни-

ми ознаками: забезпечується діяльністю відповідних органів публічної адміністрації; органи публічної адміністрації повинні виявляти можливі порушення правового режиму права власності територіальної громади, здійснювати профілактику правопорушень і притягнення порушників до відповідальності; органи публічної адміністрації повинні забезпечити територіальній громаді безперешкодне право володіння, користування, управління майном, право на дохід і відчуження майна, а також визначені законом конкретні додаткові правомочності; здійснюється лише на основі й відповідно до закону.

Отже, на наш погляд, адміністративно-правова охорона власності територіальної громади – це превентивна, запобіжна діяльність системи органів публічної адміністрації організаційно-правового характеру, спрямована на недопущення порушення майнових прав територіальної громади; адміністративно-правовий захист власності територіальної громади – це діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на відновлення порушених майнових прав територіальної громади, усунення перешкод щодо їх здійснення засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексєєв В.М. Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини: монографія. Чернівці: Технодрук, 2012. 344 с.
2. Алексєєв В.М. Громадівська власність – матеріальна основа життєзабезпечення територіальних громад. Віче. 2014. № 12. С. 2–5. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2014\\_12\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2014_12_2).
3. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2 т. / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
4. Денчук Р.О. Адміністративно-правова охорона комунальної власності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 20 с.
5. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні: ініціатива «Децентралізація влади». URL: <http://decentralization.gov.ua/about>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург: 15 жовтня 1985 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
7. Замковий О.І. Трансформування відносин власності в муніципальних утвореннях. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 5. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2011\\_5\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_5_10).
8. Замковий О.І. Формування нових теоретико-методологічних підходів до управління власністю територіальної громади. Економічний вісник Національного гірничого університету. 2011. № 4. С. 42–48. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evngu\\_2011\\_4\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evngu_2011_4_8).
9. Кожура Л.О. Адміністративно-правовий захист та охоро-на: поняття та співвідношення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. С. 119–122. URL: [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.35/part\\_2/31.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.35/part_2/31.pdf).
10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Київ, 1997.
11. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. № 67.
12. Никитенко О.І. Адміністративно-правовий захист власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1996. 21 с.



13. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 2-е изд. Москва: Русский язык, 1998. 750 с.

14. Пальчук В. Перший етап адміністративно-територіальної реформи – ухвалення перспективних планів формування спроможних територіальних громад. Резонанс. 2015. № 53. С. 2–18. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/rezonans/2015/rez53.pdf>.

15. Тимошик Л.П. Власність територіальних громад як основа їх економічної самостійності. Європейські перспективи. 2014. № 8. С. 37–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2014\\_8\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_8_8).

16. Шийшка Р.Б. Охорона прав суб'єктів інтелектуальної власності у цивільному праві України: дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2004.