

УДК 342:352.075(477)

DOI <https://doi.org/10.32837/chc.v0i37.346>

Писаренко Марина Олександрівна,

аспірантка кафедри цивільного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4711-5249>

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Постановка проблеми. Актуальність дослідження правової природи права комунальної власності полягає у вияві її як матеріальної основи для ефективного розвитку територіальної громади на сучасному етапі. Згідно із законодавством України право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, яке належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Комунальну власність можна вважати найістотнішим ресурсом української громади, який громадяни мають право використовувати для розвитку місцевого самоврядування. Відповідно до законодавства України комунальна власність становить матеріальну базу, економічну основу місцевого самоврядування України, одним із завдань якого є вирішення питань місцевого значення та забезпечення потреб населення. Внаслідок постійних змін та уточнень, які мають місце в законодавстві, питання щодо правової природи права комунальної власності є актуальними для теоретичного аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням загальнотеоретичних питань права власності та комунальної власності займалися вчені І. Дзера, І. Жилінкова, К. Апанасенко, Л. Музика, В. Ігнатенко, С. Сиротенко, О. Первомайський. Дослідженню особливостей формування і розвитку інституту комунальної власності в Україні, визначенню основних напрямів вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, зокрема щодо визначення комунальної власності як джерела економічної самостійності місцевого самоврядування, приділяли увагу

науковці Н. Андреев, В. Бабаєв, В. Голуб, В. Григорьев, В. Кравченко, М. Кучерявенко, В. Устищенко та інші. Разом із тим виникає необхідність проведення подальших досліджень підвищення ефективності управління комунальною власністю в сучасних умовах.

Метою статті є аналіз правової природи, формування та розвитку інституту права комунальної власності в Україні, дослідження обсягів і меж повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні права власності на комунальне майно, а також обґрунтування основних напрямів удосконалення законодавства про місцеве самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Комунальна власність – одна з трьох форм власності (поряд із приватною та державною), це одна із двох форм публічної власності. І.О. Бондаренко з цього приводу вказує, що схожість правових режимів державної та комунальної власності виявляється у тому, що органи місцевого самоврядування, здійснюючи права власника щодо майна та виступаючи від імені територіальної громади, діють лише у межах Конституції і законів України, а отже, їх самостійність у цій сфері не може бути абсолютною [1, с. 40].

Публічний характер комунальної власності зумовлюється насамперед тим, що її суб'єктами виступають публічно-правові утворення – територіальні громади, а також те, що її соціальним призначенням і основною функцією є задоволенням публічного інтересу. За своєю суттю комунальна власність є колективною, адже відображає відносини колективного присвоєння жителями міст, сіл, селищ та об'єднань коштів, об'єктів та майна

цієї власності, їх ставлення до них як до власних.

Щодо правової природи комунальної форми власності в науковій літературі висловлюються різні думки. Так, іноді комунальну власність вважають різновидом державної власності. В економічному значенні термін вживається для позначення сукупності відносин, пов'язаних певним майновим комплексом і певним суб'єктом господарської діяльності [2, с. 122]. У практичному значенні розуміється власність територіальних громад на належне їм майно, яке використовується для спільних потреб громади і керується відповідними органами місцевого самоврядування.

Законодавче регулювання питань права комунальної власності бере свій початок від прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [3], де вперше згадується поняття «комунальна власність». Також з'являються й інші нормативно-правові акти, які регулюють ці питання, наприклад постанова КМУ від 05.11.1991 [4], Закон України «Про оренду державного та комунального майна» [5], який закріпив організаційні і майнові відносини, пов'язані з передачею в оренду майна, яке перебуває у комунальній власності.

Комунальна власність як самостійна форма власності в Україні закріплена Конституцією (ст. 41) [6]. Важливу роль у процесі формування комунальної власності відіграв Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], відповідно до прикінцевих і перехідних положень якого майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передано державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та набуте ними на інших законних підставах, є комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи.

Таким чином, все державне майно «комунальної власності», яке було розподілене між адміністративно-територіальними одиницями в рамках згаданої вище постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 перейшло у комунальну власність, а територіальні громади отримали повноцінне право володіти, користуватися та розпоряджатися цим майном на свій розсуд і в своїх інтересах.

Відповідно до Земельного кодексу України землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю (ст. 83) [8]. Цивільним кодексом визна-

чено, що у комунальній власності є майно, в тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Управління майном, яке є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. Територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин [9]. Ці громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках і порядку, встановленому законодавством. Територіальні громади можуть також створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не передбачено законодавством.

Отже, провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування посідає комунальна власність. Як зазначається в літературі, існуюча система управління власністю, зокрема комунального сектору, вважається недосить ефективною, що спричинено її безсистемністю, яка зумовлюється низкою причин. Як зазначають І. Дробот та А. Рачинський, ключовим у цьому питанні є відсутність загально-спеціальної законодавчої бази на рівні держави й достатньої локальної нормативно-правової, методичної та організаційної бази створення, обліку й управління комунальною власністю [10, с. 151].

Відповідно до діючого законодавства комунальна власність становить матеріальну базу, економічну основу місцевого самоврядування України, одним із завдань якого є вирішення питань місцевого значення та забезпечення потреб населення. На думку О.В. Батанова, комунальна власність є одним зі складників економічної основи місцевого самоврядування. Він наголошує на розумінні права власності не лише як основоположного економічного права, а й як фундаментальних правовідносин сучасного суспільства, включаючи муніципальні правовідносини. Крім того, вчений зазначає, що власність є основою формування вільної особистості та територіальної громади, основою утвердження місцевого самоврядування [11, с. 582–583]

Важливим є те, що одним із напрямів розвитку незалежної України є формування власної економічної політики, що стало можливим і внаслідок переходу до саморегульованої ринкової економіки та розбудови місцевого самоврядування: перехід від монополії державної власності до багатоманітності форм власності та видів госпо-

дарювання; інвестиційна перебудова в напрямі децентралізації, зменшення питомої ваги державних інвестицій та розширення ринкових джерел капіталовкладень. Нині зазначені напрями є досить актуальними, а тому потребують більш пильної уваги з боку теорії та практики застосування. Особливості виникають і в умовах активного переходу на цифрові технології та застосування їх в усіх сферах нашого життя.

Майно комунальної власності громади можуть використовувати для підтримання життєдіяльності міста, селища чи села. Комунальна форма власності, наприклад на нерухоме майно та землю, дозволяє органам місцевого самоврядування мати додаткові джерела доходів. Загалом комунальна власність виражає суспільні, економічні, політичні та територіальні інтереси. Матеріальні та фінансові ресурси, які перебувають у комунальній власності, є надбанням територіальної громади [2].

Суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади первинного рівня (жителі сіл, селищ, міст), територіальні громади вторинного рівня (жителі районів, областей), а також органи місцевого самоврядування, які здійснюють права комунальної власності від імені територіальної громади (представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування) [7].

Л. Музика вказує, що потрібно чітко розмежовувати суб'єктів права комунальної власності та суб'єктів здійснення цього права. У першому випадку ними є відповідні територіальні громади, а в другому – як безпосередньо територіальні громади, так і уповноважені ними органи – органи місцевого самоврядування [12, с. 7].

Об'єктами права комунальної власності є майно, в тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в законодавчо встановленому порядку. Перелік об'єктів права державної власності, які можуть бути передані у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також перелік об'єктів, які не можуть бути передані, чітко визначені діючим законодавством [7].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» територіальні громади та об'єднані територіальні громади мають право набувати у власність майно, тобто підстави набуття права комунальної власності визначають матеріальну основу територіальної громади – юридичної особи – власника.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Органи місцевого самоврядування є активними суб'єктами господарювання, а ведення господарської діяльності місцевим самоврядуванням має відповідати місцевим потребам і спрямовуватися на розвиток територіальних громад, гарантування ефективності функціонування комунальної інфраструктури. Отже, комунальна власність є матеріальною основою для добробуту територіальних громад в умовах розвитку регіонів в Україні.

Право комунальної власності – це самостійна, колективна форма власності, якою наділяється територіальна громада (жителі міст, сіл, селищ) для забезпечення соціально-економічних потреб населення та складає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Значущість комунальної власності підсилюється й тим, що цей вид публічної власності має велике соціальне призначення та мету задовольнити публічний інтерес. На відміну від державної власності, комунальна власність за своєю сутністю є матеріальною основою місцевого самоврядування, без якої функціонування муніципальної влади є неможливим.

Проведений аналіз нормативно-правових актів, які регулюють відносини власності територіальних громад, дає можливість зробити висновок про врахування європейського досвіду щодо управління комунальною власністю. Важливим тут є визначення поняття «комунальної власності» як самостійного виду власності, визнання територіальних громад власниками комунального майна тощо.

Нині відсутня єдина правова система, яка забезпечує регулювання питань використання й управління комунальною власністю, що свідчить про необхідність подальших теоретичних досліджень питань удосконалення управління об'єктами комунальної власності та підвищення ефективності використання комунального майна.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні : дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 205 с.
2. Глинська О.В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 120–125.

3. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07.12.1990 № 533 (втратив чинність). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.
4. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю : постанова КМУ від 05.11.1991 № 311 (втратила чинність). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-п>.
5. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10.04.1992 № 2269 (втратив чинність). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2270-12>.
6. Конституція України : Закон від 28.06.1006 № 254к. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
8. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
10. Дробот І., Рачинський А. Формування відносин з управління комунальною власністю в Україні: організаційно-правовий аспект. *Держава і суспільство*. 2011. Вип. 4. С. 149–154.
11. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні. Проблеми теорії та практики : моногр. К. : Юрид. думка, 2010. 656 с.
12. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук. Х., 2004. 19 с.

Писаренко Марина Олександрівна

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Стаття присвячена аналізу правової природи, формування та розвитку інституту права комунальної власності в Україні, дослідженню обсягів і меж повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні права власності на комунальне майно, а також обґрунтування основних напрямів удосконалення законодавства про місцеве самоврядування.

Проаналізовано історію виникнення та законодавчого закріплення права комунальної власності в Україні, здійснено аналіз діючого законодавства, що дало змогу зробити висновок про врахування європейського досвіду щодо управління комунальною власністю при формуванні правових норм, зокрема при визначенні поняття комунальної власності як самостійного виду власності, визнання територіальних громад власниками комунального майна тощо. Нині відсутня єдина правова система, яка забезпечує регулювання питань використання й управління комунальною власністю, що свідчить про необхідність подальших теоретичних досліджень питань удосконалення управління об'єктами комунальної власності та підвищення ефективності використання комунального майна.

Встановлено, що органи місцевого самоврядування є активними суб'єктами господарювання, а ведення господарської діяльності місцевим самоврядуванням має відповідати місцевим потребам і спрямовуватися на розвиток територіальних громад, гарантування ефективності функціонування комунальної інфраструктури. Отже, комунальна власність є матеріальною основою для добробуту територіальних громад в умовах розвитку регіонів в Україні. Значущість комунальної власності підсилюється й тим, що цей вид публічної власності має велике соціальне призначення та мету задовольнити публічний інтерес. На відміну від державної власності, комунальна власність за своєю сутністю є матеріальною основою місцевого самоврядування, без якої функціонування муніципальної влади є неможливим.

Зроблено висновок про особливості, які виникають в умовах активного переходу на цифрові технології та застосування їх в усіх сферах нашого життя, в тому числі при переході країни до саморегульованої ринкової економіки та розбудови місцевого самоврядування, при переході від монополії державної власності до багатоманітності форм власності та видів господарювання, децентралізації, зменшенні питомої ваги державних інвестицій та розширення ринкових джерел капіталовкладень.

Ключові слова: комунальні власність, територіальна громада, місцеве самоврядування, право комунальної власності, децентралізація.

Pysarenko Maryna

ON THE QUESTION OF THE LEGAL NATURE OF COMMUNAL PROPERTY RIGHTS

The article is devoted to the analysis of the legal nature, formation and development of the institute of communal property law in Ukraine, research of the scope and limits of local government powers in exercising the right of communal property, as well as substantiation of the main directions of local self-government legislation improvement.

The history of origin and legislative consolidation of communal property rights in Ukraine is analyzed, the current legislation is analyzed, which allowed to make a conclusion about taking into account the European experience in communal property management in the formation of legal norms, in particular, in defining the concept of communal property as an independent property, territorial communities by owners of communal property, etc. However, currently there is no single legal system that regulates the use and management of communal property, which indicates the need for further theoretical research to improve the management of communal property and increase the efficiency of communal property.

It has been established that local self-government bodies are active economic entities, and the conduct of economic activity by local self-government should meet local needs and be aimed at the development of territorial

communities, guaranteeing the efficiency of communal infrastructure. Thus, communal property is the material basis for the well-being of territorial communities in the conditions of regional development in Ukraine. The importance of communal property is enhanced by the fact that this type of public property has a great social purpose and purpose to satisfy the public interest. Unlike state property, communal property is, in essence, the material basis of local self-government, without which the functioning of municipal power is impossible.

The conclusion is made about the peculiarities that arise in the conditions of active transition to digital technologies and their application in all spheres of our life, including the transition of the country to a self-regulated market economy and local government, including the transition from state ownership to diversity of forms of ownership and types of management, decentralization, reducing the share of public investment and expanding market sources of capital investment.

Key words: communal property, territorial community, local self-government, right of communal property, decentralization.