

Ігор Скляренко,

помічник судді Ленінського районного суду
міста Кропивницький

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК ВИДУ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

Статтю присвячено дослідженню інституту комунальної власності як складової частини публічного майна. Охарактеризовано категорію публічного майна, його ознаки та види. Розглянуто місце комунальної власності у складі публічного майна. Визначено поняття комунальної власності як виду публічного майна. Досліджено особливі ознаки комунальної власності як частини публічного майна. Проаналізовано класифікації об'єктів комунальної власності за їх різноманітними особливостями.

Ключові слова: публічне майно, комунальна власність, об'єкти комунальної власності, власність територіальних громад.

Бібл.: 12.

Скляренко И.

Понятие, признаки и виды коммунальной собственности как вида публичного имущества

Статья посвящена изучению института коммунальной собственности как части публичного имущества. Охарактеризовано категорію публічного имущества, его признаки и виды. Рассмотрено место коммунальной собственности в составе публичного имущества. Определено понятие коммунальной собственности как вида публичного имущества. Изучено особое признаки коммунальной собственности как части публичного имущества. Проанализировано классификации объектов коммунальной собственности по их разным особенностям.

Ключевые слова: публичное имущество, коммунальная собственность, объекты коммунальной собственности, собственность территориальных общин.

Skliarenko I.

The Concept, Characteristics and Types of Communal Property as a Kind of Public Property

The article investigates communal property as part of public property. It considers the concept of the public property, its features and types as well as the place of the communal property within public property. The paper offers the definition of the communal property and investigates the specific features of communal property as part of the public property. Additionally, it develops classification of communal property objects based on their specific characteristics.

Communal property is one of the material foundations of local self-government. With the help of functioning of communal property objects, common interests of the inhabitants of a certain territorial community are realized. In connection with this, there is a need to identify features of communal property as an integral part of public property, its features and types.

Communal property, along with the state form of ownership, is an integral part of the administrative-legal category of public property. Its features as a form of public property are aimed at ensuring the realization of public rights and interests of individuals, both publicly and privately-owned. Its characteristic features are the special structure of the subjects of the right of communal property, namely territorial communities, on behalf of which the powers of the owner is exercised by the relevant local government. Also, communal property objects ensure the realization of public rights and interests of individuals only in a certain administrative-territorial unit or locality. Communal property as a type of public property should be distinguished according to the types of its objects that may have local, local or regional significance.

Keywords: public property, communal property, communal property objects, property of territorial communities.

Постановка проблеми. З 2015 р. у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року № 157-VIII було запущено процес децентралізації. Об'єднані територіальні громади отримали більше можливостей для вирішення місцевих питань, а відтак збільшується їх відповідальність за прийняті рішення, зокрема у сфері управління комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності.

Комунальна власність є однією з матеріальних основ місцевого самоврядування. За допомогою функціонування об'єктів комунальної власності реалізуються спільні інтереси жителів певної територіальної громади. У зв'язку з цим, виникає необхідність визначення особливостей комунальної власності як складової частини публічного майна, його ознак та видів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Інститут публічного майна, його складові частини були предметом дослідження таких вчених, як: В. М. Бевзенко, Н. Ю. Задирака, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. М. Пищида, В. А. Устименко та ін. Інститут комунальної власності, його суб'єктний та об'єктний склад, порядок управління такою власністю вивчали такі вчені як К. І. Апанасенко, Р. А. Джабраїлов, Л. А. Музика, І. П. Голосніченко, І. О. Бондаренко та ін. При цьому, залишається потреба в дослідженні поняття, ознак та видів комунальної власності саме крізь призму категорії публічного майна як родового поняття.

Мега статті полягає у тому, щоб з урахуванням сучасної правової доктрини та чинного українського законодавства охарактеризувати комунальну власність як вид публічного майна, визначити її ознаки та види.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після проголошення незалежності України у 1991 р. виникла необхідність проведення ринкових реформ в економіці, важливою складовою яких була реформа інституту публічної власності.

Початок встановлення інституту публічного майна в незалежній Україні пов'язаний з ухваленням перших законів про власність. Так, відповідно до Закону України «Про власність» від 07.02.1991 року № 697-ХІІ, який на сьогодні втратив чинність, в нашій державі визнавалося існування трьох форм власності: державної, комунальної та приватної [1]. Однак до українського законодавства так і не було внесено нормативного визначення поняття «публічне майно», тому, розглядаючи це поняття, необхідно використати досягнення правової науки.

Для початку потрібно визначити загальну суть поняття «публічний». У Великому тлумачному словнику сучасної української мови, під ним розуміють такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний, призначений для широкого відвідування, користування, загальнодоступний [2].

Варто вказати, що складові частини публічного майна (власності) побічно згадуються в національному законодавстві. Так, статтею 13 Конституції України визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Також, згідно з ч. 3 ст. 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону [3].

Загалом публічне майно можна визначити як фізичні об'єкти, створені людиною або природою, які забезпечують або сприяють реалізації суб'єктивно-публічних прав фізичних (юридичних) осіб, суб'єктів публічної адміністрації [4, с. 475].

До ознак публічного майна В. М. Пищида відносить такі:

1) воно є об'єктом власності народу України, державної власності та власності територіальних громад;

2) ним може користуватися на власний розсуд необмежену кількість раз необмежена кількість учасників суспільних відносин або принаймні на законних підставах розраховувати на таке використання;

3) є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їх завдань і функцій, створення умов здійснення фізичними особами їх прав, свобод, інтересів, а також; засобом задоволення суспільних потреб та інтересів;

4) його охорона забезпечується нормами публічного та приватного права;

5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність за законами України;

5) загальний порядок вчинення правочинів з даним майном регулюється нормами приватного права, зокрема цивільного права;

6) особливий порядок (режим) володіння, користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права;

7) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління та процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом;

8) рішення про відчуження такого майна приймається винятково суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта;

9) подібно до відчуження, утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права суб'єктами владних повноважень;

10) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження даним майном приймають суб'єкти владних повноважень на підставі та у порядку, визначеному законами та можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку [5, с. 212–213].

Виокремлюючи публічне майно за ознакою цільового призначення, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник розрізняють такі його види:

а) майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації, – автотранспорт, засоби зв'язку;

б) майно державних та комунальних установ та фондів – грошові кошти, будівлі, обладнання;

в) публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо;

г) публічні грошові кошти як вид публічного майна – місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів;

д) природні ресурси, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій [6, с. 311–312].

Крім того, А. Самойленко вказує, що у Конституції України можна знайти згадку про власність українського народу, державну, комунальну та приватну власність. Вчений зазначає, що в Конституції України втілено принцип розмежування форм власності за типом власника. Уся власність в Україні поділена на приватну та публічну, а публічна (власність народу України) складається з двох видів: державної та комунальної [7, с. 32–33]. Також, К. І. Апанасенко залежно від форми власності публічне майно поділяє на публічне майно державної власності та публічне майно комунальної (муніципальної) власності [8, с. 14].

Таким чином, оскільки публічне майно охоплює, крім іншого, й інститут комунальної власності, сутність останнього доцільно дослідити саме як складову частину категорії публічного майна (власності).

У статті 142 Конституції України та в статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР визначено об'єкти комунальної власності, до яких віднесено 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 [3, 9].

Розвиваючи вказані конституційні положення, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР визначає право комунальної власності як право територіальної громади володіти, доцільно, ощадливо, ефективно користуватися і розпоряджатися за своїм розсудом і у своїх інтересах належним їй майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [9].

Погоджуємося з думкою В. В. Борденюка, який зазначає, що оскільки місцеве самоврядування є однією з форм децентралізації державної влади, суть якої полягає у і в розподілі матеріальних та інших ресурсів, комунальна власність є децентралізованою формою власності Українського народу, управління якою здійснюється від імені та в інтересах територіальних громад органами місцевого самоврядування [10, с. 177].

Варто звернути увагу, що комунальна власність відрізняється від інших форм власності не за змістом правомочностей, а за характером її суб'єктів, об'єктів та її правового режиму.

Так, Соловей Н. С. визначає право комунальної власності як самостійну, колективну форму власності, якою наділяється територіальна громада (жители міст, сіл, селищ) для забезпечення соціально-економічних потреб населення та яка складає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування [11, с. 37].

Згідно з ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правочинності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності [9].

Тому, можемо визначити поняття комунальної власності як вид публічного майна (власності), що належить територіальній громаді (жителям міст, сіл, селищ) та використовується з метою забезпечення або сприяння реалізації публічних суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб та передбачених законом повноважень органів місцевого самоврядування.

Відтак, можемо виокремити, крім загальних ознак комунальної власності як виду публічного майна (власності), такі її особливі ознаки:

1) це об'єкт власності територіальних громад, від імені яких органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження власника;

2) це засіб виконання органами місцевого самоврядування їх завдань і функцій, створення умов реалізації приватними суб'єктами їх прав, свобод, та обов'язків;

3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальних громад, адміністративно-територіальної одиниці;

4) особливості режиму володіння, користування та розпорядження його об'єктами можуть встановлюватися нормами як публічного, так і приватного права;

5) рішення про відчуження такого майна приймається винятково органом місцевого самоврядування чи уповноваженим ним суб'єктом за встановленою законом процедурою;

6) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження об'єктами комунальної власності приймають органи місцевого самоврядування або уповноважені ними суб'єкти на підставі та у порядку, визначеному законом, та можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку.

Також, стаття 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР конкретизує перелік об'єктів, на які територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності, а саме: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження, спадщина, визнана судом відумерлою [9].

Р. А. Джабраїлов вважає, що об'єкти права комунальної власності можна поділити на: суб'єкти господарювання комунального сектору економіки (комунальні підприємства, комунальні банки; господарські товариства, комунальні господарські об'єднання тощо); корпоративні права; об'єкти інтелектуальної власності; рухоме та нерухоме майно; фінансові ресурси (доходи місцевих бюджетів); природні ресурси [12, с. 226].

Враховуючи вказані класифікації об'єктів комунальної власності, вважаємо можливим розрізнити такі їх види:

– суб'єкти господарювання комунальної форми власності (комунальні підприємства) та корпоративні права в суб'єктах господарювання іншої форми власності;

– комунальні установи, заклади, організації у сфері освіти, культури, охорони здоров'я тощо, основною метою яких є забезпечення реалізації жителями адміністративно-територіальної одиниці своїх публічних прав та інтересів;

– рухоме майно (транспорт, оргтехніка, обладнання тощо);

– нерухоме майно (будівлі, споруди, об'єкти інфраструктури, містобудування тощо);

– фінансові ресурси, тобто грошові кошти (місцевий бюджет);

– природні ресурси (земля, водні об'єкти, надра тощо).

Слід звернути увагу, що відповідно до ч. 3, 4 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби. 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].

Тому, враховуючи систему місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне охарактеризувати об'єкти комунальної власності також і за ступенем їх публічного значення. Так, можна виокремити такі їх види:

– локального значення – об'єкти, які використовуються для задоволення потреб жителів, суб'єктів публічної адміністрації, які знаходяться у межах міста, села, селища;

– місцевого значення – об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб жителів кількох міст/сіл/селищ або району (районів) та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території;

– регіонального значення – об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб мешканців області (областей), Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території.

Висновки. Таким чином, комунальна власність поряд з державною формою власності, є складовою частиною адміністративно-правової категорії публічного майна. Її ознаками як виду публічного майна є спрямованість на забезпечення реалізації публічних прав та інтересів осіб, як публічно-правове, так і приватно-правове регулювання. Її характерними ознаками є особливий склад суб'єктів права комунальної власності, а саме: територіальні громади, від імені яких правочинністі власника здійснює відповідний орган місцевого самоврядування. Об'єкти комунальної власності забезпечують реалізацію публічних прав та інтересів осіб лише у певній адміністративно-територіальній одиниці чи населеному пункті. Комунальну власність як вид публічного майна слід розрізняти за видами її об'єктів, що можуть мати локальне, місцеве або регіональне значення.

Список використаних джерел

1. Про власність: Закон від 07.02.1991 р. № 697-ХІІ. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> (дата звернення: 14.09.2018).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 7-е видання (з. дод., допов. на CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1534253930456707> (дата звернення: 14.09.2018).
4. Гриценко І. С., Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценко. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
5. Пишида В. М. Окремі питання визначення ознак та видів публічного майна як об'єкта публічно-правового спору. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 1. С. 209–217.
6. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
7. Самойленко А. В. Форми власності та право власності: погляд крізь призму Конституції України. *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка*. 1998. Вип. 35. С. 30–35.
8. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : автореф. дис. к.ю.н. Київ, 2006. 20 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.09.2018).
10. Борденюк В. Право комунальної власності: поняття, природа та особливості. *Вісник господарського судочинства*. 2015. № 1. С. 172-180.
11. Соловей Н. С. Поняття та сутність права комунальної власності в Україні. *Наше право*. 2015. № 4. С. 36–38.
12. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика : монографія. НАН України ; Інститут економіко-правових досліджень. Донецьк : Ноулідж, 2010. 455 с.

References

1. Pro vlasnist: Zakon vid 07.02.1991 r. [Property: Law from 07.02.1991] No 697-KhII. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» – Database «Legislation of Ukraine»*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> [in Ukrainian].
2. *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. 7-e vydannia (z. Dod., dopov. na CD) [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language. 7th edition (additional copies, copies on CD)] / uklad. i holov. red. V.T. Busel. (2009). Kyiv: Irpin: Perun [in Ukrainian].*
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine: Law dated June 28, 1996] No 254k/96-VR. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» – Database «Legislation of Ukraine»*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1534253930456707> [in Ukrainian].

4. Hrytsenko, I. S., Melnyk, R. S. (2015). *Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk [General administrative law: textboo]* / za zah. red. I. S. Hrytsenko. K. : Yurinkom Inter [in Ukrainian].
5. Pyshchyda, V. M. (2016). Okremi pytannia vyznachennia oznak ta vydiv publicnogo maina yak obiekta publichno-pravovoho sporu [Separate issues of determining the features and types of public property as a public-legal dispute object]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific herald of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, 1*, 209-217 [in Ukrainian].
6. Melnyk, R. S., Bevzenko, V. M. (2014). *Zahalne administratyvne pravo: Navchalnyi posibnyk [General administrative law: textbook]* / za zah. red. R. S. Melnyka. Kuiv : Vaite [in Ukrainian].
7. Samoilenko, A.V. (1998). Formy vlasnosti ta pravo vlasnosti: pohliad kriz pryzmu Konstytutsii Ukrainy [Forms of ownership and ownership: a view through the prism of the Constitution of Ukraine]. *Visnyk Kyivskoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka – Bulletin of the Taras Shevchenko University of Kyiv, 35*, 30–35 [in Ukrainian].
8. Apanasenko, K. I. (2006). *Pravovyi rezhym maina, shcho ye v komunalnii vlasnosti [Legal regime of property that is in the communal property]: avtoref. dys. k.i.u.n.* Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka. Kyiv [in Ukrainian].
9. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon vid 21.05.1997 [On Local Self-Government in Ukraine: Law from 21.05.1997] No 280/97-VR . *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» – Database «Legislation of Ukraine»*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
10. Bordeniuk, V. (2015). Pravo komunalnoi vlasnosti: poniattia, pryroda ta osoblyvosti [The right of communal property: concept, nature and features]. *Visnyk hospodarskoho sudochynstva – Bulletin of economic legal proceedings, 1*, 172-180 [in Ukrainian].
11. Solovei, N. S. (2015). Poniattia ta sutnist prava komunalnoi vlasnosti v Ukraini [The concept and essence of the right of communal property in Ukraine]. *Nashe pravo – Our Law, 4*, 36–38 [in Ukrainian].
12. Dzhabrailov, R. A. (2010). *Hospodarska pravosubiektnist mista: teoriia i praktyka: monohrafiia [The economic legal personality of the city: theory and practice: monography]*. NAN Ukrainy; Instytut ekonomiko-pravovykh doslidzhen. Donetsk : Noulidzh [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10.06.2019.