

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ**

Факультет урбаністики та просторового планування  
Кафедра права та публічного управління

Завідувач кафедри  
права та публічного управління  
доктор юридичних наук

В. В. Нікітін

**Кваліфікаційна робота**

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти  
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

на тему:

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ  
КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ**

Виконав: Сирітка Артем Олександрович

Керівник:

доктор філософії в галузі публічного  
управління та адміністрування

Мартиненко

Н.В.

**Київ - 2025**

## ЗМІСТ

ВСТУП	3
Розділ 1. Загальнотеоретичні засади права комунальної власності в Україні	7
1.1 Поняття, сутність та зміст права комунальної власності	7
1.2. Розвиток права комунальної власності в Україні	10
1.3. Об'єкт, суб'єкт права комунальної власності поняття та класифікація об'єктів та суб'єктів права комунальної власності	15
Висновки до розділу 1	25
Розділ 2. Організаційно правові підстави права комунальної власності в Україні	27
2.1. Підстави набуття та припинення права комунальної власності	27
2.2. Загальні положення юридичного захисту права комунальної власності в Україні	33
2.3. Цивільно-правові способи захисту права комунальної власності	44
Висновки до розділу 2	51
Розділ 3. Реалізація права власності комунального майна органами місцевого самоврядування	53
3.1. Володіння комунальною власністю органами місцевого самоврядування	53
3.2. Користування комунальною власністю органами місцевого самоврядування	62
3.3. Розпорядження комунальною власністю органами місцевого самоврядування	71
3.4. Управління муніципальною власністю в окремих країнах світу	89
Висновки до розділу 3	98
ВИСНОВКИ	100
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	103

## ВСТУП

Актуальність дослідження. У сучасних умовах глибоких суспільно-політичних трансформацій, які охопили Україну в останні десятиліття, відбувається переосмислення ролі та призначення ключових правових інститутів. Одним із таких інститутів, що потребує оновленого підходу та адаптації до нових реалій, є інститут комунальної власності.

Комунальна власність становить один із базових ресурсів, на який спирається розвиток місцевого самоврядування. Відповідно до чинних нормативно-правових актів, територіальні громади отримують можливість використовувати майно та майнові права не лише як економічну платформу для забезпечення власної життєдіяльності, а й як фундамент для формування сталого добробуту жителів певної локальної спільноти. Саме завдяки належній організації використання комунального майна реалізуються інтереси, потреби та ініціативи мешканців міст, селищ і сіл, які взаємодіють у межах одного адміністративно-територіального утворення.

Попри те, що Конституція України закріплює принципові засади функціонування комунальної власності, її норми досі не дістали достатньої деталізації у галузевому, зокрема цивільному, законодавстві. З цієї причини низка питань, які стосуються визначення правомочностей територіальних громад як власників майна, виконання ними правомочностей володіння, користування і розпорядження, а також забезпечення належного захисту прав комунальної власності, потребують ґрунтовного переосмислення та систематизації з позицій цивільно-правової доктрини. Аналогічним чином неврегульованими залишаються аспекти формування об'єктного складу комунальної власності й визначення її специфічних рис як окремого різновиду права власності.

Недостатній рівень наукового опрацювання цих положень і, як наслідок, неузгоджене та подекуди суперечливе правове регулювання спричиняють труднощі у практичній діяльності органів місцевого

самоврядування. Це зумовлює різноманітність підходів до управління комунальним майном у різних регіонах України, що іноді призводить до неефективності реалізації відповідних правовідносин.

Теоретичну базу цього дослідження формують праці широкого кола українських і зарубіжних науковців, серед яких: М. М. Агарков, В. М. Алексєєв, К. І. Апанасенко, Ю. М. Баришева, В. М. Бесчастний, І. О. Дзера, О. В. Дзера, Ю. В. Делія, О. С. Йоффе, І. І. Каракаш, О. П. Ковалевська, О. М. Ковальова, С. О. Короєд, О. О. Кравчук, О. О. Красавчиков, Н. С. Кузнецова, В. В. Луць, Л. А. Музика, О. В. Ольшанський, О. О. Отрадна, З. В. Ромовська, О. В. Синегубов, І. В. Спасибо-Фатєєва, М. Ф. Стахурський, Р. О. Стефанчук, О. О. Сунцова, Є. О. Суханов, Г. П. Тимченко, В. С. Толстий, Ю. К. Толстий, В. А. Устименко, К. А. Флейшиць, Ю. М. Фролов, Р. О. Халфіна, Є. О. Харитонов, Р. Б. Шишка, В. С. Щербина, М. П. Юніна, О. С. Яворська та інші.

Попри значну кількість напрацювань, більшість досліджень переважно охоплюють проблематику місцевого самоврядування в широкому значенні, питання природи територіальних громад або загальні аспекти інституту власності. Разом із тим упродовж останніх п'яти років практично відсутні комплексні фундаментальні дослідження, спрямовані на вдосконалення правового режиму комунальної власності як самостійного явища. Нинішнє законодавство також не містить цілісного, логічно вибудованого механізму реалізації права комунальної власності, що зумовлює нагальну потребу в комплексному аналізі зазначеного інституту. Такий аналіз має охоплювати як теоретичне формулювання поняття, природи та змісту цього права, так і окреслення особливостей його суб'єктного складу, різновидів об'єктів та їх класифікації. Саме ці обставини визначають актуальність обраної теми магістерського дослідження.

Мета та завдання дослідження. Головною метою роботи є напрацювання ефективного публічно-управлінського механізму регулювання

і захисту інституту комунальної власності в Україні. Досягнення цієї мети передбачає вирішення низки ключових завдань, серед яких:

- формування оновленого підходу до визначення сутності права комунальної власності;
- конкретизація правомочностей суб'єкта комунального майна;
- окреслення особливостей правового статусу носіїв права комунальної власності;
- з'ясування змісту поняття «об'єкт права комунальної власності» та вироблення його класифікації;
  - узагальнення правових підстав припинення такого права;
  - аналіз форм і способів реалізації правомочностей власника;
  - визначення особливостей користування майном, що належить територіальним громадам;
  - дослідження специфіки розпорядження комунальними ресурсами;
  - розроблення дієвого управлінського механізму забезпечення збереження комунальної власності та пропозицій щодо його вдосконалення;
  - дослідження поняття утримання комунального майна органами місцевого самоврядування;
- формулювання процедури ведення обліку об'єктів комунальної власності;
  - визначення співвідношення між категоріями меж та обмежень у структурі здійснення комунального права власності;
  - окреслення засад і способів захисту прав територіальних громад як власників майна.

Об'єктом дослідження є система суспільних відносин, що виникають у процесі набуття, здійснення та забезпечення охорони права комунальної власності.

Предметом дослідження виступають організаційно-правові механізми та форми управління комунальною власністю, які застосовуються органами місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічною основою магістерської роботи є системний підхід, який дозволяє всебічно розкрити правову природу комунальної власності, з'ясувати її функціональні характеристики, а також визначити умови реалізації й гарантування цього права. У межах дослідження застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів.

Історико-правовий метод зробив можливим простежити становлення й трансформацію інституту комунальної власності в Україні (підрозділ 1.2). Завдяки системно-структурному аналізу було охарактеризовано коло суб'єктів, яким належить право комунальної власності, та визначено їхні ознаки як учасників відповідних правовідносин (підрозділ 1.3). Використання порівняльно-правового методу дало змогу проаналізувати особливості регулювання комунальної власності нормами цивільного законодавства (підрозділи 2.2–2.3). Герменевтичний метод застосовано для інтерпретації правових норм, що встановлюють порядок і форми здійснення комунального права власності, а також особливості реалізації та охорони цього права (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3).

Науково-теоретичну основу роботи становлять дослідження вітчизняних і зарубіжних учених у галузі публічного управління, адміністративного права, теорії держави і права та інших споріднених правових дисциплін.

Положення, висновки та пропозиції, сформульовані в магістерській роботі, ґрунтуються на нормах Конституції України, чинному законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах, спрямованих на регулювання здійснення та захисту права комунальної власності.

Структура роботи логічно відповідає завданням дослідження і включає вступ, три розділи, що об'єднують дев'ять підрозділів, а також висновки. Загальний обсяг роботи становить дев'яносто шість сторінок. До списку використаних джерел включено сімдесят два найменування, серед яких є одне іноземною мовою.

## Розділ 1

# ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

### 1.1 Поняття, сутність та зміст права комунальної власності

Поняття «*комунальна власність*» у юридичній доктрині трактується багатогранно, а саме — у об'єктивному та суб'єктивному вимірах.

У об'єктивному значенні йдеться про сукупність нормативно-правових приписів, що регулюють належність матеріальних речей та об'єктів інтелектуальної діяльності територіальним громадам міст, селищ і сіл. Тобто комунальна власність у цьому розумінні відображає систему правових норм, покликаних забезпечити правовий зв'язок між конкретною територіальною громадою та майновими ресурсами, які становлять основу її матеріального існування. Варто також урахувати, що Конституція України та чинне законодавство передбачають можливість об'єднання мешканців кількох сіл в одну територіальну громаду. У такому випадку власником виступає не окреме поселення, а сформоване об'єднання, інтереси якого представляє рада, обрана жителями цих сіл, що об'єдналися у спільну громаду.

У суб'єктивному значенні право комунальної власності характеризує обсяг можливостей конкретної територіальної громади здійснювати володіння, користування, розпорядження та інші правомочності стосовно майна, що належить їй відповідно до закону [1, с. 60]. Тобто у цьому аспекті акцент переноситься на здатність громади реалізовувати притаманні їй функції власника.

Термін «*комунальна власність*» застосовується також у юридичному та економічному контекстах.

- У юридичній площині йдеться про різновид речового права, що виражає правомочності особи (колективного суб'єкта) щодо окремої речі чи

певної їх сукупності, включно з правами володіння, користування та розпорядження.

- У економічному значенні термін охоплює сукупність суспільних відносин, пов'язаних із функціонуванням майнових комплексів та діяльністю суб'єктів господарювання, які ними управляють.

Відповідно до положень Конституції України комунальна власність визнається рівноправною та автономною щодо інших форм власності. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. (зі змінами і доповненнями) визначає її як право територіальної громади самостійно володіти, раціонально й ефективно користуватися, а також розпоряджатися майном відповідно до власних інтересів. Реалізація цих правомочностей може здійснюватися як безпосередньо членами громади, так і через органи місцевого самоврядування.

Згідно з цим законом право комунальної власності охоплює рухоме й нерухоме майно, земельні ділянки, природні ресурси, фінансові надходження місцевих бюджетів та інші кошти, підприємства, установи, організації, включаючи банківські та страхові структури, а також пенсійні фонди. Воно охоплює також частки у майні суб'єктів господарювання, об'єкти житлової та нежитлової інфраструктури, заклади освіти, культури, медицини, науки, спорту й соціального обслуговування. До комунальної власності належать також інші майнові права та об'єкти, визначені законом, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Конституція України закріплює, що майно, кошти місцевих бюджетів, земля й природні ресурси, які перебувають у власності територіальних громад, а також об'єкти їх спільної власності, що управляються районними та обласними радами, становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування [2, с. 20].

Територіальні громади міст, селищ і сіл безпосередньо або через створені ними органи місцевого самоврядування здійснюють такі повноваження:

- управляють комунальним майном;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання;
- ухвалюють місцеві бюджети та забезпечують контроль за їх реалізацією;
- установлюють місцеві податки і збори відповідно до закону;
- організовують проведення місцевих референдумів та виконання їх рішень;
- створюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, установи та організації та здійснюють контроль за їх діяльністю;
- вирішують інші питання місцевого значення, які належать до їх компетенції згідно із законом.

Також громади можуть об'єднувати майно та бюджетні ресурси на договірних засадах для реалізації спільних проєктів або утримання підприємств і установ, створюючи з цією метою відповідні органи управління. Районні та обласні ради, діючи від імені територіальних громад, здійснюють управління об'єктами спільної власності, які забезпечують задоволення потреб усіх громад, що входять до відповідного району чи області.

Органи місцевого самоврядування, представляючи інтереси територіальних громад, реалізують правомочності щодо володіння, користування й розпорядження комунальним майном. Вони мають повноваження здійснювати всі майнові операції, передавати майно у тимчасове чи постійне користування фізичним і юридичним особам, здавати його в оренду, продавати, купувати, використовувати як предмет застави, а також вирішувати питання щодо його відчуження. У договорах оренди або користування визначаються умови фінансування та утримання відповідних об'єктів. Питання доцільності та порядку відчуження комунального майна вирішуються тією радою, до компетенції якої належить конкретний об'єкт.

## 1.2. Розвиток права комунальної власності в Україні

Процес становлення та формування комунальної власності в Україні є складним і багатовимірним явищем, яке нерозривно пов'язане із загальними політичними, економічними та правовими трансформаціями, що відбувалися в державі наприкінці ХХ століття. Цей процес не можна звести до поодинокі правової новели чи окремого нормативного акту, оскільки він розгортався поступово, у кілька етапів, і супроводжувався зміною підходів до розуміння ролі територіальних громад у системі публічної влади.

Традиційно виділяють два основні етапи формування комунальної власності в сучасній Україні. Перший етап охоплює період з 1990 по 1996 роки і пов'язаний із виокремленням комунальної власності як особливого різновиду державної власності. Другий етап припадає на 1996–1997 роки і характеризується остаточним розмежуванням державної та комунальної власності, а також закріпленням комунальної власності як однієї з трьох форм права власності в Україні – поряд із державною та приватною.

Упродовж першого етапу місцевим радам народних депутатів передавалося значне коло об'єктів, необхідних для забезпечення життєдіяльності відповідних територій, однак юридично вони залишалися у державній власності. Органи місцевого самоврядування, хоч і використовували термін «комунальна власність», фактично здійснювали лише управління майном, яке держава надавала їм у відання. Тобто йшлося не про самостійну форму власності, а про специфічний режим використання державного майна на місцевому рівні.

Паралельно із зазначеними процесами формувалася й приватна форма власності. Це відбувалося, зокрема, шляхом відчуження державного та частково комунального майна у приватну сферу. На практиці це виражалось у приватизації державних і комунальних підприємств, продажу громадянам квартир у будинках, що раніше належали державі або

адміністративно-територіальним одиницям, передачі у приватну власність окремих об'єктів інфраструктури тощо. Таким чином, зміни у сфері власності були комплексними і стосувалися всіх її форм.

Вперше в законодавстві новітньої України термін «комунальна власність» з'явився ще до ухвалення Акту проголошення незалежності. Йдеться про Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», прийнятий Верховною Радою УРСР у січні 1991 року. У цьому законі місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення – безпосередньо або через обрані ними органи – питань місцевого значення в межах Конституції, законів України та власної фінансово-економічної бази [3, с. 6].

Сільські, селищні та міські ради народних депутатів визнавалися органами місцевого самоврядування, тоді як районні та обласні ради утворювали систему регіонального самоврядування. Фінансово-економічну основу місцевого і регіонального самоврядування становили, по-перше, природні ресурси, розпорядження якими здійснювали відповідні ради; по-друге, місцеве господарство і майно, у тому числі те, що в законі іменувалося комунальною власністю; по-третє, фінансові ресурси, які формувалися з бюджетних і позабюджетних коштів. Однак, попри використання терміна «комунальна власність», реального відокремлення такої форми власності на той час ще не відбулося.

Ключовим моментом першого етапу стало ухвалення 15 березня 1991 року Закону Української РСР «Про власність», який діяв до 2007 року. Згідно з цим законом, в Україні визнавалися три форми власності – приватна, колективна та державна, які оголошувалися рівноправними. До приватної власності, серед іншого, могли належати житлові будинки, квартири, дачі, садові будиночки, худоба, земельні ділянки, транспортні засоби, грошові кошти, акції та інші цінні папери. Суб'єктами права приватної власності

визнавалися громадяни України, громадяни інших союзних республік, іноземці та особи без громадянства.

Право колективної власності належало трудовим колективам підприємств, кооперативам, акціонерним та іншим господарським товариствам, професійним спілкам, політичним партіям, а також іншим громадським і релігійним організаціям, які мали статус юридичної особи. У сфері земельних відносин суб'єктами колективної власності на землю виступали колективні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, садівницькі товариства тощо.

Державна власність, відповідно до зазначеного закону, поділялася на загальнодержавну (республіканську) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць, яка в тексті акту позначалася як комунальна. Суб'єктом права загальнодержавної власності визнавалася держава в особі Верховної Ради України, тоді як суб'єктами права комунальної власності визнавалися адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних рад народних депутатів – обласних, районних, міських, селищних і сільських.

Попри таке формальне закріплення, комунальна власність фактично розглядалася як різновид державної. Місцеві ради хоч і виступали органами місцевого та регіонального самоврядування, але все майно й кошти, що становили їх фінансово-економічну основу, юридично належали державі і передавалися цим органам лише в управління. У межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці радам для здійснення їх повноважень передавалися кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства, майно закладів освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі та побутового обслуговування, а також майно підприємств, місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації й інші об'єкти, необхідні для розвитку відповідної території.

Розподіл майна, яке держава передавала у так звану «комунальну власність», регламентувався Постановою Кабінету Міністрів України № 311

від 5 листопада 1991 року «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)». У додатку до постанови було наведено перелік об'єктів, які передавалися у власність областей та міст Києва і Севастополя, а подальший розподіл майна між районами, містами обласного значення, селищами і селами здійснювався відповідними виконками з участю нижчестоящих рад.

Через такий складний багаторівневий механізм до управління місцевих рад потрапили житловий і нежитловий фонд, житлово-експлуатаційні, житлово-комунальні та ремонтно-будівельні організації, майнові комплекси підприємств водопровідно-каналізаційного і теплового господарства, об'єкти шляхового господарства, підприємства міського електротранспорту, готелі, ритуальні служби, підприємства зеленого господарства, заклади торгівлі, громадського харчування і побуту, об'єкти освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури, спорту тощо.

Як самостійна форма власності комунальна власність була остаточно закріплена лише з ухваленням у 1996 році Конституції України, стаття 41 якої передбачила три форми права власності – державну, комунальну та приватну. Стаття 140 визначила місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів – самостійно вирішувати питання місцевого значення, а стаття 142 встановила, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля і природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад, а також об'єкти їх спільної власності, які знаходяться в управлінні районних та обласних рад.

Завершальним кроком у формуванні комунальної власності стало набрання чинності 12 червня 1997 року Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». У його прикінцевих та перехідних положеннях було прямо зазначено, що майно, яке до прийняття Конституції України в

установленому законодавством порядку передано державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць і набуте ними на інших законних підставах, є комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших підставах, визнається спільною власністю територіальних громад, управління якою здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи. Таким чином, усе майно, розподілене відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 311 від 5 листопада 1991 року, остаточно перейшло у комунальну власність, а територіальні громади отримали реальне право володіти, користуватися і розпоряджатися цим майном на свій розсуд і в своїх інтересах, як це передбачено статтею 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Отже, аналіз розвитку законодавчого регулювання у сфері комунальної власності дає підстави стверджувати, що цей інститут не виник раптово, а формувався поступово – від фактичного використання державного майна на місцевому рівні до юридичного закріплення самостійної публічно-правової форми власності. Важливу роль у цьому процесі відіграли як загальні соціально-економічні зміни перехідного періоду, так і цілеспрямовані кроки законодавця, спрямовані на децентралізацію влади, посилення фінансової спроможності територіальних громад та зміцнення матеріальної основи місцевого самоврядування. Саме комунальна власність стала тим інструментом, який забезпечив реальну можливість громад впливати на розподіл і використання ресурсів на своїй території, формувати власну політику розвитку та нести відповідальність за результати управлінських рішень у межах конституційно визначеної компетенції.

У подальшому еволюція цього інституту прямо пов'язується з реформами децентралізації, укрупнення територіальних громад та запровадження нових моделей управління майном, що лише підсилює значення комунальної власності як ключового елемента публічної влади на місцях.

### **1.3. Об'єкт, суб'єкт права комунальної власності поняття та класифікація об'єктів та суб'єктів права комунальної власності**

Комунальна власність визнається економічною основою, матеріальною базою місцевого самоврядування, одним із завдань якого є забезпечення соціально-культурних, економічних потреб населення. Проте, до сьогоденішнього часу не створено єдиного механізму реалізації права комунальної власності. Велика кількість теоретичних та практичних питань виникає також і з приводу суб'єктів комунальної власності, а тому актуальності набирають питання поняття та правового статусу суб'єктів комунальної власності.

Правовий режим майна комунальної власності визначався в Законі Української РСР «Про власність» від 7 лютого 1991 року. Так, відповідно до цього Закону, комунальна власність була віднесена до державної, а її суб'єктами визнавалися відповідні адміністративно територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад, що здійснювали управління майном комунальної власності від імені населення адміністративно-територіальної одиниці безпосередньо або через уповноважені ними органи. Стаття 35 Закону Української РСР «Про власність» окреслювала перелік об'єктів комунальної власності, до якого входило майно, що забезпечувало діяльність відповідних рад та органів, що ними створювались, кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства, майно навчальних закладів, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування, майно підприємств, місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного та соціального розвитку відповідної території [4, с. 3].

Нині перелік об'єктів комунальної власності визначений в Конституції (ст. 42) та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 60). Нагадаємо, що стаття 41 Конституції України від 28 червня 1996 р. містить положення, згідно з яким «громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності». Оскільки у цій конституційній нормі право «державної» та «комунальної» власності розташовані як однопорядкові терміни, а поняття «право загальнодержавної власності» не вживається, можна зробити висновок, що комунальна власність не входить до складу державної власності. Визначення права комунальної власності міститься у ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. І. Бондаренко вважає, що право комунальної власності є інститутом конституційного права та становить сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають під час формування комунальної власності, їхніх повноважень щодо управління такою власністю, реалізації права комунальної власності, інші суспільні відносини, які виникають щодо комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування [5, с. 4].

В юридичній науці виокремлюють ознаки права комунальної власності як форми публічної власності. По-перше, суб'єкти комунальної власності – територіальні громади – є публічно-правовими утвореннями, що поєднують функції регулювання економічних процесів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці з участю у господарському обігу.

По-друге, передача об'єктів з комунальної власності у державну, списання майна як особливі, детально регламентовані законодавством підстави припинення права комунальної власності характеризують публічну сутність комунальної форми власності. По-третє, призначенням комунальної власності є задоволення потреб територіально відокремленої частини

суспільства, а не приватних інтересів окремих осіб. По-четверте, законом забороняється ослаблювати економічні основи місцевого самоврядування, зменшувати обсяг чи погіршувати умови надання послуг населенню (ч. 7 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). По-п'яте, визначальною ознакою публічної власності є публічний інтерес соціальної спільноти, задоволення якого слугує гарантією її існування та розвитку. Інтереси територіальної громади з цієї точки зору є публічними, а право комунальної власності задовольняє публічний інтерес територіальної громади в матеріальному забезпеченні [6, с. 4].

Указаний у ст. 142 Конституції перелік об'єктів муніципального господарювання більш детально викладений у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначено, що до комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах належить рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, зокрема банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, інше майно та майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені в законі як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Слід звернути увагу на те, що визначення понять «рухоме майно» та «нерухоме майно» містяться у цивільному законодавстві України. Вважаємо, що ці визначення можна застосовувати і для характеристики матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, проте необхідно враховувати, що часто терміни не мають універсального характеру, а застосовуються лише для цілей окремих законів. Тому, очевидно, слід передбачити визначення термінів «рухоме майно» та «нерухоме майно», які б застосовувались для регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування. Поділяю думку, що цю проблему можна вирішити, прийнявши закон «Про комунальну власність». Аналіз чинного законодавства

свідчить про різне призначення майна, що перебуває у власності територіальної громади. Зокрема, об'єкти права комунальної власності, маючи цільовий характер, можуть бути призначені для задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території, тобто для вирішення питань місцевого значення. Як влучно зазначає Р. Джабраїлов, територіальна громада як власник має право визначати кількісні та якісні показники щодо комунального майна, встановлювати для нього відповідний правовий режим, обмеження щодо його відчуження тощо [7, с. 224–225]. Різноманітність об'єктів права комунальної власності дозволяє здійснювати їх класифікацію за певними критеріями. Так, на думку В. А. Устименка, залежно від цільового призначення все комунальне майно можна поділити на такі види: 1) майно, що забезпечує діяльність органів місцевого самоврядування (відповідні місцеві ради, їх виконавчі органи тощо); 2) майно, що створене в результаті рішення місцевих рад про його об'єднання (спільна власність територіальних громад); 3) майно, закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями [8, с. 39].

З уваги на прибутковість об'єктів права комунальної власності, вчені виділяють: 1) майно, яке повністю утримується за рахунок бюджету; 2) майно, яке перебуває у користуванні соціальних та освітніх установ міського підпорядкування; 3) майно установ, що підтримуються за рахунок бюджетних коштів; 4) майно підприємств, які одержують дотації з бюджету; 5) майно підприємств, інших суб'єктів господарювання, основною метою діяльності яких є отримання прибутку для поповнення бюджету, вирішення завдань соціально-економічного розвитку території.

Критерієм поділу об'єктів права комунальної власності на види може бути і правовий режим, що здійснюється щодо цих об'єктів. Залежно від правового режиму виділяють: 1) майно, необхідне для реалізації територіальною громадою своїх функцій як власника (кошти місцевих бюджетів, інше комунальне майно, не закріплене за комунальними

підприємствами та установами); 2) майно, закріплене за комунальними унітарними підприємствами; 3) майно, закріплене за некомунальними суб'єктами господарювання на договірній основі (оренда, концесія тощо) [8, с. 40]. Незважаючи на різні правові режими, що обумовлені в принципі функціональним призначенням, спільною рисою усіх видів комунального майна є його належність на праві власності територіальній громаді. Органи місцевого самоврядування та їх структури від імені територіальної громади здійснюють права власника відповідно до чинного законодавства.

Р. А. Джабраїлов вважає, що об'єкти права комунальної власності загалом можна згрупувати так: – суб'єкти господарювання комунального сектора економіки (комунальні підприємства; комунальні банки; господарські товариства, 100%-ий пакет акцій яких перебуває у комунальній власності; комунальні господарські об'єднання); – корпоративні права; – об'єкти інтелектуальної власності; – рухоме та нерухоме майно; – фінансові ресурси (доходи місцевих бюджетів); – природні ресурси (переважно земля) [7, с. 226].

Окремі науковці висловлюють позицію, щодо єдності правової природи органів місцевого самоврядування й органів державної влади. О.А. Вівчаренко наприклад, визнає необхідність існування права державної державної власності на землю, але при цьому ототожнює поняття органів державної влади й органів місцевого самоврядування, як суб'єктів права власності з державою. Разом із тим, О.Г. Бондар зазначає про подвійну конструкцію державної власності, яка є спорідненою з комунальною, базується на конституційному принципі права власності на землю Українського народу [9, с.19].

Таким чином, на сьогодні статус суб'єктів права комунальної власності, є не визначеним та законодавчо неузгодженим, а тому і потребує детального наукового аналізу.

Частина 1 статті 140 Конституції України та стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяє такі види територіальних громад:

- 1) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителі декількох сіл;
- 2) територіальну громаду селища;
- 3) територіальну громаду міста, району в місті.

Окремі науковці виділяють також: 1) територіальні громади основні (базового рівня) – сільські, селищні, міські, в рамках яких без посередньо здійснюється життєдіяльність населення – жителів певних територіальних одиниць; 2) територіальні громади факультативні (асоційованого рівня) – територіальні громади районів і областей, в їхніх рамках реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

В основу такої класифікації покладається розуміння того, що немає жодного жителя села, селища або міста, який одночасно не був би жителем області або району (за винятком міст обласного підпорядкування).

Не достатньо розкритим в законодавстві залишається поняття територіальної громади. Статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Проте, дане поняття має також декілька наукових підходів. Так, С. Сахненко та Ю. Молодожон вважають, що термін «територіальна громада» вперше з'явився в сучасній правовій науці завдяки роботі польського соціолога Я. Щепанського «Елементарні поняття соціології» (1963 р.), що перекладена на російську мову в 1969 р.). Дослідники стверджують, що не всі соціальні спільноти можна вважати територіальними громадами. Наприклад, велике місто є територіальною спільністю (рос. *общность*), але не є спільнотою, громадою (рос. – *сообществом*). Отже, громада є невеликою за

кількістю осіб, тому в ній створюється відчуття єдності і сусідський зв'язок, викликані близькістю проживання та схожістю повсякденних справ, постійними особистими контактами, подібним стилем життя, безліччю загальних місцевих справ, загальною системою цінностей [10, с.120]. О. Батанов вбачає в територіальній громаді територіальну спільноту, що складається з фізичних осіб, які постійно проживають і працюють на території села чи добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, нерухоме майно на даній території, платять комунальні податки і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [11, с.77]. Громадою є автономна соціальна надструктура, що об'єднана перманентною спільною діяльністю. [12, с.115]. Під місцевим співтовариством розуміється певна незалежна частина товариства, характерною рисою якої є її локальна цілісність. Іншими словами – це жителі певної місцевості. Незалежність даної частини товариства є питанням відносним. Соціально-територіальною спільнотою Ю. Сурмін називає територіально-об'єднану сукупність людей, що формується на основі соціально-територіальних розбіжностей у специфічне соціальне утворення. Дана спільнота виступає носієм локально виявлених зв'язків і відносин, які панують у даному співтоваристві [13, с.45–46].

Крім того, термін «територіальна громада» може використовуватись у таких значеннях:

– територіальна громада як сукупність місцевих жителів, які постійно проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці. У цьому значенні територіальні громади існували завжди, бо в містах і селах завжди проживали люди. Саме в цьому значенні використовують цей термін українські чиновники;

– територіальна громада як публічний власник – це об'єднання всіх громадян адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста,

району в місті), які можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів відповідно до Конституції України вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної публічної власності (тому її ще називають «конституційна територіальна громада»). Це територіальна громада, яка набула статусу юридичної особи публічного права. Це територіальна громада – власник. Це територіальна громада – суб'єкт правових відносин;

– неконституційна територіальна громада – це злочинне (як у так званих ЛНР і ДНР) об'єднання громадян у неконституційний спосіб, наприклад через підписання угоди вузьким колом місцевих жителів. Така територіальна громада не є легітимною і не має суб'єктності; – громада як адміністративно-територіальна одиниця – це значення з'явилося із впровадженням адміністративно-територіальної реформи 2014–2015 рр. У цьому розумінні громада означає не місцевих жителів, а адміністративну територію. Зрозуміло, що адміністративно-територіальна одиниця не може мати права на суб'єктність [14].

Таким чином, можна констатувати, що визначення поняття «територіальна громада» так і не набуло єдності в наукових працях, воно наділяється різними ознаками та характеристиками. Проте, спільним для всіх наведених визначень такі: розуміння громади як сукупності осіб, що разом мешкають у межах певної території; наявність між цими особами певних зв'язків та відносин; наявність у цих осіб певних спільних інтересів; наявність певних прав і повноважень для вирішення спільних для цієї сукупності осіб проблем.

Від невизначеності поняття територіальної громади залишається невизначеним і її правовий статус. Територіальна громада виступає, як:

– суб'єкт цивільно-правових відносин. Відповідно до цього компетенцією територіальної громади є: створення юридичних осіб публічного права – комунальних підприємств, навчальних закладів тощо; створення юридичних осіб приватного права – підприємницьких товариств тощо; здійснення господарських операцій; майнові відносини; входження у

зобов'язання (територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернене стягнення); ведення процесів; стягнення зборів зі своїх членів для задоволення суспільних потреб; – суб'єкт бюджетного процесу з такими повноваженнями: формування власного бюджету; створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних і інших цільових фондів грошових ресурсів;

– суб'єкт підприємницької діяльності у сфері надання суспільних послуг: створення підприємств комунальної власності; спільна діяльність з іншими суб'єктами підприємницької діяльності на правах сумісної оперативної діяльності або отримання доходу у вигляді дивідендів;

– суб'єкт фінансово-кредитних відносин: розміщення місцевих позик; отримання кредитів у банківських установах; створення комунальних банків, трастових, страхових товариств; гарантування кредитів [15].

Серед науковців існує також думка, щодо надання територіальній громаді статусу юридичної особи. Проте, я не поділяю таку точку зору. Цілком достатньо було би закріпити статус суб'єкта цивільного права, а не суб'єкта цивільних правовідносин, як це передбачено статтею 169 Цивільного кодексу України. Дана норма наділяє територіальні громади рівними правами що всіх учасників цивільних відносин. Проте, статтею 172 Цивільного кодексу України передбачено, що цивільні права і обов'язки територіальні громади набувають та здійснюють не безпосередньо, а лише через органи місцевого самоврядування. Але, яким чином територіальній громаді здійснювати права учасника цивільних відносин Кодексом, не передбачено. Водночас цікавим є питання відповідальності за зобов'язаннями територіальних громад: вони відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернене стягнення (стаття 175 ЦК). Тобто, як висновок можна сказати, що згідно з положеннями Цивільного кодексу України участь територіальних громад у цивільних відносинах обмежується лише відповідальністю за зобов'язаннями, які укладаються органами місцевого самоврядування. На

думку Л. Музики, ще ряд питань щодо правового статусу територіальних громад залишається не розв'язаним на законодавчому рівні. Так, у ч.4 статті 140 Конституції України зазначається, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради. Однак не зовсім ясно, в чому ж полягають спільні інтереси територіальних громад та який спільний інтерес є спільним для всіх, а який – спільним лише для частин територіальних громад? І як бути іншій частині територіальних громад, які не вважають цей інтерес спільним? [16, с.117].

Відповідно до цього твердження, виникає також і питання, а чи територіальна громада є фактичним суб'єктом права комунальної власності, чи це тільки не працююча норма законодавства?

Відповідь на це питання можна знайти шляхом аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Статтею 16 цього Закону зазначено, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. Ця норма прямо суперечить природі права власності, а саме – наявність двох повноправних суб'єктів на одне й те саме майно. В даному випадку не йдеться про інститути повного господарського відання, оперативного управління тощо. Територіальні громади і ради відповідно до закону наділені рівним колом прав та обов'язків.

Пунктом 5 статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що в містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності. Проте, незрозумілим залишається, чи діє ця норма для територіальної громади міста. Як зазначалося вище, під територіальною громадою розуміють жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, районів у містах. Проте, законодавець не надає тлумачення поняття «жителі» та не вводить ніяких обмежень. Жителями можуть бути і є малолітні та неповнолітні діти, недієздатні особи тощо. В такому разі малолітні та

неповнолітні діти, недієздатні особи здійснюють такі права територіальної громади, як місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо. Так само не розв'язаною залишається проблема із обсягом прав та обов'язків іноземних громадян та осіб без громадянства.

Таким чином, питання суб'єктів територіальної громади залишає за собою не вирішенні проблеми, як на законодавчому, так і на практичному рівні та потребують в подальшому змістовного та детального дослідження.

## **Висновки до розділу 1**

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що комунальна власність як економічне явище має низку характерних ознак, які дозволяють виокремити її серед інших форм публічної та приватної власності.

Передусім, комунальна власність не належить до державної, хоча обидві ці форми становлять різновиди публічної власності. Особливий статус місцевого самоврядування як форми реалізації народовладдя зумовлює потребу у створенні власної економічної бази, на якій воно може функціонувати. Саме тому виникає певне відособлення комунальної власності від державної, хоча на практиці межа між ними інколи видається розмитою. У суспільній свідомості досі поширений підхід, відповідно до якого комунальна власність розглядається як децентралізована складова державної, що історично зумовлено тривалим домінуванням державної форми власності в Україні.

Другою важливою рисою є те, що комунальна власність не може бути ототожнена з приватною у класичному розумінні. До її складу входять об'єкти, які забезпечують життєдіяльність населеного пункту: соціальний житловий фонд, майно органів місцевого самоврядування, місцеві фінансові ресурси, інженерні мережі та інфраструктура, підприємства, установи та організації, діяльність яких спрямована на задоволення потреб громади.

Комунальна власність охоплює водопровідно-каналізаційні, теплові, електричні мережі, транспортну та інженерну інфраструктуру, а також інші об'єкти, що забезпечують функціонування міських і сільських територій. У цьому вимірі вона перебуває між державною та приватною формами власності, утворюючи певний «простір автономії» місцевого управління, проте при цьому не є змішаною формою.

По-третє, комунальна власність має інше функціональне призначення, ніж приватна. Її існування не може бути спрямоване виключно на отримання прибутку, оскільки першочерговою метою є забезпечення належних умов життя мешканців відповідної території. Водночас це не означає, що органи місцевого самоврядування повинні відмовлятися від отримання економічної вигоди. Навпаки, ефективне управління комунальним майном зобов'язує їх створювати додану вартість, яка сприятиме наповненню місцевих бюджетів та покращенню фінансової спроможності громад.

Узагальнюючи, можна зазначити, що комунальна власність відіграє подвійну роль: з одного боку, вона забезпечує соціально-побутові потреби населення, а з іншого — є важливим чинником економічного розвитку територіальної громади. Сукупність об'єктів комунальної власності формує інфраструктурне підґрунтя населеного пункту, визначає якість житлово-комунальних послуг, рівень благоустрою та впливає на загальний добробут мешканців. Ефективність управління цими об'єктами прямо корелює з якістю життя населення, що підтверджує ключову роль комунальної власності у функціонуванні територіальних утворень.

## **Розділ 2.**

# **ОРГАНІЗАЦІЙНО ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ**

## **2.1. Підстави набуття та припинення права комунальної власності**

Комунальна власність посідає місце однієї з трьох конституційно закріплених форм власності — поряд із державною та приватною. У практичному вимірі під цим поняттям розуміють майновий комплекс, що належить територіальним громадам та спрямований на забезпечення їхніх спільних потреб, а управління ним здійснюється органами місцевого самоврядування. В економічному аспекті цей термін охоплює систему відносин, що формуються навколо певного майнового масиву та суб'єкта господарської діяльності, який ним володіє та розпоряджається [17, с. 120].

Матеріальні та фінансові ресурси, що перебувають у комунальній власності, становлять основу самостійності територіальної громади. Формування матеріальної бази місцевого самоврядування в Україні має тривалий і незавершений характер. Зазвичай виокремлюють два послідовні етапи: перший — створення інституту комунальної власності та передання до неї частини державного майна; другий — оптимізація структури такого майна та забезпечення ефективності його використання [2, с. 266].

Перший етап розпочався на початку 1990-х років, коли держава почала передавати територіальним громадам значний обсяг об'єктів, що раніше належали до загальнодержавної власності. На другому етапі, який активізувався у 2000-х роках, акцент змістився на підвищення якості та результативності функціонування підприємств, установ і організацій комунальної форми власності, а також на модернізацію інфраструктури, покликаної забезпечувати життєдіяльність населення в межах громади [2, с. 267].

Згідно зі ст. 142 Конституції України, матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування становлять: рухоме й нерухоме майно, земельні ресурси, природні багатства, доходи бюджетів органів місцевого самоврядування та інші кошти, що належать громадам сіл, селищ, міст і районів у містах. Окреме місце серед цих активів посідають об'єкти спільної власності територіальних громад, управління якими здійснюють районні й обласні ради [18].

Територіальні громади населених пунктів мають право об'єднувати окремі об'єкти комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів на договірних засадах для спільного виконання проєктів або утримання підприємств, установ і організацій. З цією метою вони уповноважені створювати відповідні органи управління та спеціальні служби. При цьому держава, відповідно до законодавства, зобов'язується сприяти формуванню доходів місцевих бюджетів і фінансово підтримувати розвиток місцевого самоврядування. Крім того, витрати, що виникають унаслідок виконання рішень органів державної влади, підлягають компенсації з державного бюджету.

Рівень ефективності системи місцевого самоврядування значною мірою визначається обсягом і стабільністю доходів місцевого бюджету, а також результативністю управління об'єктами комунальної власності. Оскільки майнові ресурси громади є важливим інструментом забезпечення життєдіяльності населених пунктів, їх раціональне використання дозволяє

органам місцевого самоврядування не лише підтримувати соціальну інфраструктуру, а й формувати додаткові бюджетні надходження. Власність громад у формі нерухомості, землі, об'єктів житлово-комунального господарства та інших активів є джерелом як соціальних переваг, так і економічної вигоди для територіальних колективів.

У широкому розумінні комунальна власність концентрує в собі сукупність суспільних, економічних, територіальних та політичних інтересів громади [16, с. 120]. Процес створення комунальної власності в теорії та законодавстві описують терміном «комуналізація». Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає такі юридичні підстави виникнення права комунальної власності:

1. безоплатне передання майна територіальним громадам державою;
2. безоплатне передання майна іншими суб'єктами власності;
3. створення майна органами місцевого самоврядування;
4. придбання майна у порядку, встановленому законом [19].

На мою думку, цей перелік не є повним, а тому доцільно розширити його, виокремивши додаткові підстави:

- створення об'єктів комунальної власності безпосередньо територіальними громадами чи об'єднаними територіальними громадами;
- укладення правочинів щодо набуття майна громадою без посередництва органів місцевого самоврядування;
- передання майна окремою громадою у власність створеної об'єднаної територіальної громади.

Порівняння з зарубіжною практикою свідчить, що низка підстав для набуття комунальної власності, властивих іншим державам, могла б бути корисною й для українського законодавства. Наприклад, у Польщі передбачено можливість передання майна у зв'язку зі створенням нової територіальної громади або зміною її меж, а також у результаті господарської діяльності органів місцевого самоврядування [20]. На відміну від більшості європейських країн, де комунальна власність часто формується шляхом

викупу об'єктів приватної власності або спорудження майна за кошти місцевих бюджетів, в Україні її основу склала масштабна безоплатна передача майна із загальнодержавної власності.

Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2, ст. 16) територіальні громади визнаються самостійними суб'єктами права комунальної власності, а уповноваженими представниками щодо здійснення цих прав виступають відповідні ради. Головним повноваженням органів місцевого самоврядування у сфері управління майном є організація належного використання і збереження комунальних активів. Отримання майна у власність громади повинно здійснюватися на підставі згоди громади або її представницького органу — рішенням міської, селищної чи сільської ради залежно від конкретної ситуації.

Водночас Закон «Про запобігання корупції» містить обмеження, згідно з якими органи місцевого самоврядування не мають права приймати від фізичних і юридичних осіб майно чи послуги безоплатно, за винятком прямо визначених законом випадків. Однак зазначена норма не стосується ситуацій, коли одержувачем є територіальна громада як публічно-правовий суб'єкт, а орган місцевого самоврядування виступає лише її представником, що діє від імені громади на підставі рішення відповідної ради [22].

Порядок безоплатного передання майна з державної у комунальну власність встановлений Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Відповідно до нього, у власність територіальних громад можуть передаватися:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ і організацій;
- нерухомість (будівлі, споруди, приміщення, об'єкти незавершеного будівництва);
- окремі індивідуально визначені об'єкти;
- акції, що належать державі або суб'єктам комунальної власності;
- житловий фонд, гуртожитки, об'єкти соціальної сфери, включно з незавершеними будівництвом [23].

Водночас Закон визначає перелік майна, що не може передаватися у комунальну власність, зокрема:

- підприємства, діяльність яких підпадає під обмеження ст. 4 Закону «Про підприємництво»;
- казенні підприємства;
- майно, списане згідно із законодавством;
- об'єкти, право власності на які не зареєстровано;
- об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію;
- об'єкти, будівництво яких здійснюється за рахунок державних інвестицій і ще триває [23].

Особливу проблему становить питання переходу майна до об'єднаних територіальних громад (ОТГ). За ст. 3 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», новоутворена громада стає правонаступником майна, прав і обов'язків громад, що увійшли до її складу. Якщо ж в межах одного району всі громади об'єднуються в одну, майно спільної власності переходить у комунальну власність ОТГ із моменту набуття повноважень новообраною радою [24]. Однак механізм фактичної передачі цього майна у законодавстві чітко не визначений, що спричиняє суперечки між громадами, особливо коли частина з них не підтримує об'єднання або заперечує проти передання майна.

Цивільний кодекс України врегульовує як підстави виникнення, так і підстави припинення права власності. Загальне правило передбачає, що припинення права власності зазвичай відбувається за волею власника, але допускаються і випадки припинення поза його волею — шляхом націоналізації, конфіскації, звернення стягнення, реквізиції тощо. Однак у чинному законодавстві відсутня спеціальна норма, яка б прямо визначала підстави припинення права комунальної власності, тому застосовуються загальні положення ЦКУ.

Стаття 346 Цивільного кодексу визначає такі підстави припинення права власності:

1. відчуження майна власником;
2. відмова від права власності;
3. припинення права власності на майно, що не може належати суб'єкту за законом;
4. знищення майна;
5. викуп пам'яток культурної спадщини;
6. примусове відчуження земельних ділянок чи нерухомості з мотивів суспільної необхідності;
7. звернення стягнення;
8. реквізиція;
9. конфіскація;
10. припинення юридичної особи або смерть власника [25].

Однак цей перелік не є вичерпним, і згідно з ч. 2 тієї ж статті, право власності може припинятися й у інших випадках, визначених законом. Науковці пропонують різні класифікації підстав припинення права власності. Наприклад, Є. Харитонов і Н. Саніахметова поділяють їх залежно від значення волевиявлення власника на дві групи: ті, що виникають за волею власника, та ті, що не залежать від його волі [26, с. 315–316]. Інші автори пропонують виокремлювати добровільні, примусові та об'єктивні підстави припинення власності [27, с. 12; 28, с. 304].

Частина з цих підстав за своєю природою непридатна для застосування до комунальної власності. Наприклад, конфіскація передбачає відповідальність за правопорушення, отже, не може бути застосована до територіальної громади як публічного утворення. Проект Закону «Про комунальну власність» від 2008 року пропонував такі підстави припинення комунальної власності:

- відчуження майна;
- безоплатне передання у державну власність;
- приватизація;
- інші підстави, визначені законом [29].

Щодо примусового відчуження (п. 6 ст. 346 ЦКУ), ця норма може застосовуватися лише до приватної власності, тому використання її для комунальної власності є юридично некоректним. У будь-якому разі втручання держави у майнову сферу має забезпечувати баланс між потребами суспільства і захистом прав суб'єкта власності, що підтверджується практикою Європейського суду з прав людини.

Добровільною підставою припинення права власності є відмова від нього. Відмова може бути висловлена у формі заяви або фактичної поведінки. Однак ч. 2 ст. 346 ЦКУ прямо передбачає, що відмовитися від права власності може лише фізична або юридична особа. Оскільки територіальна громада не належить до жодної з цих категорій, вона не може відмовитися від права комунальної власності. Відповідно, відмова не є підставою припинення комунальної власності.

Натомість відчуження майна є універсальною підставою припинення права власності. Як слушно зазначає А. Місяць, сутність відчуження полягає у реалізації волі власника передати майно іншому суб'єкту [30, с. 8]. Ідея відчуження як свідомої дії власника, спрямованої на припинення зв'язку з річчю, сягає ще філософських концепцій Гегеля, який розглядав відчуження як акт позбавлення речі характеру «свого» [31, с. 525–526]. У римському праві цим терміном позначали будь-який акт переходу права власності [32, с. 452].

## **2.2. Загальні положення юридичного захисту права комунальної власності в Україні**

Відповідно до статті 142 Конституції України, комунальна власність становить матеріальне підґрунтя функціонування місцевого самоврядування. Саме вона забезпечує можливість територіальним громадам реалізовувати надані їм повноваження та виконувати покладені суспільні обов'язки. Без достатньої матеріально-ресурсної бази повноцінна діяльність самоврядних

структур істотно ускладнюється, а в окремих випадках стає фактично недосяжною. Значний внесок у вироблення теоретичних засад права власності зробили представники вітчизняної цивілістики, серед яких І. О. Дзера, І. В. Жилінкова, В. І. Семчик, І. В. Спасібо-Фатєєва, Я. М. Шевченко та інші. Особливості юридичної природи комунальної власності та межі її функціонування висвітлювалися в працях К. Апанасенко, Л. Музики, В. Ігнатенка, С. Сиротенка, О. Первомайського та низки інших дослідників.

Попри наявність фундаментальних досліджень, сама проблема захисту права комунальної власності довгий час залишалася майже невивченою у межах цивільно-правової науки. Це частково пояснюється тим, що тривалий період наукова увага була зосереджена передусім на загальнотеоретичних аспектах права власності або на дослідженні особливостей державної й приватної форм власності. Комунальна власність у цьому контексті посідала периферійне місце.

Протягом багатьох десятиліть провідною вважалася саме державна власність, і тому питання її охорони та гарантій недоторканності перебували в центрі уваги як теорії, так і практики різних галузей права — цивільного, адміністративного, кримінального. Згодом формат наукових інтересів змінився, і на перший план вийшли проблеми приватної власності, що було пов'язано з розвитком ринкових механізмів та трансформацією економічної системи. Унаслідок цього питання забезпечення прав територіальних громад як носіїв комунальної власності певною мірою опинилося поза фокусом комплексних юридичних досліджень.

Науковці, які аналізували інститут комунальної власності, здебільшого зосереджувалися на її концептуальному визначенні, характеристиці суб'єктів та об'єктів, а також на питаннях організації управління. Натомість проблематика вибору способів і процедур захисту цього виду власності не отримувала належної уваги. Хоча вітчизняне цивільне законодавство й передбачає уніфіковану систему захисту для всіх форм власності, застосування цих норм у сфері комунального майна має низку особливостей.

Саме це обумовлює необхідність окремого наукового аналізу механізмів правової охорони прав територіальних громад.

За теоретичним підходом, комплекс дій, спрямованих на відновлення порушених цивільних прав та інтересів, називають захистом. Підставами для реалізації цього права виступають три ситуації: порушення суб'єктивного права, невизнання права третіми особами або ж його оспорювання іншими учасниками правовідносин. Якщо застосувати ці критерії до сфери комунального майна, право територіальної громади на захист активізується в кожному випадку втручання у її можливість володіти, користуватися чи розпоряджатися належними об'єктами; у ситуації, коли хтось не визнає її власником певного майна; або коли інша особа намагається утвердити за собою право власності на об'єкт, який належить громаді.

Конституція України в статті 13 закріплює принцип рівності всіх суб'єктів права власності перед законом і гарантує державний захист для кожного з них. Отже, комунальна власність повинна охоронятися так само всебічно та ефективно, як і державна чи приватна. Це взаємопов'язано з тим, що надання правомочностей певному суб'єкту неминує вимагати забезпечення його можливості відстояти ці правомочності у разі їх порушення — на чому слушно наголошував В. П. Грибанов [33, с.104].

Одним із ключових принципів, закріплених у статті 20 Цивільного кодексу України, є те, що особа самостійно визначає необхідність та спосіб здійснення захисту своїх прав. Власник може ініціювати захист, але не має обов'язку робити це. Проте цей підхід не завжди можна безпосередньо застосувати до комунальної власності як до форми публічної власності. На відміну від приватного власника, територіальна громада не здатна реалізувати всі свої правомочності самостійно — її інтереси від імені громади здійснюють органи місцевого самоврядування. Але саме вони нерідко позбавлені чітко визначених правових механізмів щодо звернення за захистом права власності громади.

В. П. Грибанов, аналізуючи природу механізмів захисту суб'єктивних цивільних прав, підкреслював, що особа, якій надано певні повноваження, володіє саме правом, а не обов'язком на їх захист. Однак таке трактування, на мою думку, не може повною мірою застосовуватися до суб'єктів публічної власності, зокрема до носіїв комунальної форми власності.

Беручи до уваги суспільно важливий характер майна, що належить територіальній громаді, у разі виникнення загрози його порушення органи місцевого самоврядування, уповноважені управляти цим майном, мають не лише можливість, а й обов'язок забезпечити реалізацію права громади на захист. Натомість у сучасних правових реаліях склалася парадоксальна ситуація: територіальна громада, яка визнається єдиним власником комунального майна, фактично не може самотійно, ані через свої представницькі органи, звернутися до суду для відстоювання своїх прав. Відсутність у власника можливості захистити порушене право шляхом судового звернення виглядає юридично нелогічною і по суті суперечить природі інституту власності.

Проблематика визначення належного позивача у справах щодо комунального майна залишається однією з найбільш складних. Загальний принцип полягає в тому, що захист права власності здійснює той суб'єкт, якому це право належить. У випадку комунальної власності таким суб'єктом є територіальна громада, тоді як органи місцевого самоврядування виконують лише управлінські функції щодо відповідних об'єктів. Хоча уповноважені органи приймають рішення від імені громади, вони не є власниками майна. Невірне тлумачення законодавчої конструкції «територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування» інколи призводить до помилкових висновків, що саме орган є власником майна. Л. Музика слушно зауважує, що необхідно чітко розрізняти суб'єктів права комунальної власності та суб'єктів, які здійснюють його реалізацію: перші — це громади, другі — органи, уповноважені ними діяти [15, с.116].

Судова практика також засвідчує наявність непоодиноких випадків, коли помилково власником комунального майна визначається не громада, а певний орган влади чи місцевого самоврядування. Показовою є ухвала Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 11 березня 2004 року у справі, де позивачами виступали мешканці багатоквартирного будинку та ОСББ «Добробут», а відповідачем — Франківська районна державна адміністрація м. Львова. У цьому рішенні суд помилково дійшов висновку про перебування будинку у власності районної державної адміністрації, що не відповідало фактичному правовому статусу майна [34, с.3].

Окремі науковці висловлювали думку, що органи місцевого самоврядування можуть бути самостійними суб'єктами комунальної власності. Прихильники цієї концепції стверджують, що коли громада розглядається як первинний власник, то її органи можна кваліфікувати як публічних власників, котрі не лише здійснюють повноваження від імені громади, а й формують її інтереси. Проте така позиція видається необґрунтованою, оскільки фактично призводить до поділу права власності та створення декількох центрів володіння одним і тим самим майном, що суперечить фундаментальним засадам права власності [35, с.107].

Р. Денчук, аналізуючи питання управління комунальним майном, наголошує, що територіальна громада хоча й володіє статусом самостійного суб'єкта права власності, однак не здатна безпосередньо реалізовувати всі функції власника. Це пояснюється тим, що громада є соціальною спільнотою фізичних осіб, об'єднаних спільними ресурсами та територіальним зв'язком, але не оформлених у єдину організаційно-правову структуру. Саме тому для управління майном громади створюються органи місцевого самоврядування, які здійснюють відповідні повноваження в межах адміністративно-територіальних одиниць: сіл, селищ, міст [36, с.65]. Така ж логіка поширюється й на сферу захисту порушених прав громади, оскільки

без спеціально уповноважених органів реалізація відповідних правомочностей є неможливою.

Норми статті 21 Господарського процесуального кодексу України визначають коло суб'єктів, які можуть виступати сторонами у господарських спорах. До нього належать організації та підприємства, перелічені у статті 1 Кодексу, тобто юридичні особи різних форм, у тому числі й іноземні, а також громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без реєстрації юридичної особи, але набули передбаченого законом статусу суб'єктів господарювання. Отже, участь у процесі можуть брати або юридичні особи, або фізичні особи-підприємці. У спеціальних випадках, передбачених актами законодавства, правом на звернення до господарського суду наділяються також державні органи, інші установи, а також громадяни, які не є підприємцями.

Аналогічний підхід закріплено і в цивільному процесі: частина друга статті 30 Цивільного процесуального кодексу України прямо вказує, що позивачем чи відповідачем можуть бути як фізичні, так і юридичні особи, а також держава. На цьому тлі чітко видно, що територіальні громади як носії комунальної власності не згадуються серед учасників судового процесу. Відповідно, громада може бути стороною у справі лише тоді, коли вона формально наділена характеристиками юридичної особи, що впливає з аналізу наведених процесуальних норм.

У частині другій статті 2 Цивільного кодексу України законодавець допускає можливість участі територіальної громади у цивільних правовідносинах поряд з іншими суб'єктами публічного права. Однак при цьому чинне законодавство не містить чіткої моделі, яка б визначала громаді повноцінний цивільно-правовий статус. Саме тому О. Первомайський та інші дослідники наголошують на необхідності визнання за територіальною громадою власної цивільної правосуб'єктності — можливості вступати у цивільні правовідносини на рівні з іншими учасниками [37, с. 43].

Наукова дискусія сформувала два основні варіанти вирішення цього питання:

а) визначити територіальну громаду окремою, самостійною категорією учасників цивільного обороту;

б) надати їй статус різновиду юридичної особи публічного права.

Поступово у вітчизняній цивілістиці зміцнюється позиція, що другий підхід є більш обґрунтованим. Чимало дослідників, серед яких А. С. Довгерт, В. В. Кравченко, І. А. Селіванова, І. В. Спасибо-Фатєєва, розглядають громаду саме як юридичну особу публічного права, що логічно випливає з природи публічних утворень: вони не є природними суб'єктами, а утворюються штучно, подібно до юридичних осіб приватного права [38, с.133].

Ця концепція простежувалась і в попередніх редакціях Цивільного кодексу. Законодавці, які працювали над його оновленням, виходили з необхідності усунути ситуацію, за якої держава постає як «особливий» учасник цивільних відносин із ширшими повноваженнями, ніж інші суб'єкти. Передбачалося, що держава повинна діяти у цивільному обороті так само, як юридична особа, і саме такий підхід автоматично вирішував би питання участі й територіальних громад, зокрема підтвердив би їхній статус власників комунального майна.

У цьому контексті слушною є позиція А. С. Довгерта, який звертає увагу на те, що світова правова практика не визнає жодної альтернативної правової моделі для визначення центру юридичних інтересів суб'єкта цивільного права, окрім моделі юридичної особи. Звідси випливає логічний висновок: держава Україна, Автономна Республіка Крим та територіальні громади повинні розглядатися як юридичні особи публічного права.

Водночас законодавець усвідомлює, що публічні утворення майже ніколи не беруть особистої безпосередньої участі у цивільних правовідносинах. Тому статті 170–172 Цивільного кодексу визначають, що такі суб'єкти набувають і реалізують свої цивільні права через відповідні

органи державної влади або місцевого самоврядування, які діють у межах закріпленої компетенції. Саме поняття «компетенція» у цьому випадку чітко відображає публічно-правовий характер відповідних органів.

Крім того, стаття 173 ЦК України передбачає можливість участі в цивільних відносинах від імені держави, АРК або територіальної громади й інших осіб — як фізичних, так і юридичних — на підставі спеціального доручення, передбаченого законом чи іншим нормативним актом. Це дозволяє забезпечити функціонування публічних утворень у приватноправовому середовищі без порушення базових принципів цивільного права.

Таким чином, для уникнення суперечностей між природою публічної влади та вимогами цивільного обороту застосовано механізм представництва: суб'єктами цивільних правовідносин фактично виступають органи державної влади, органи влади АРК і місцевого самоврядування, яким надано статус юридичних осіб публічного права. Саме вони, а не держава чи громада в абстрактному вигляді, є повноцінними учасниками цивільних правовідносин.

Концепція окремої та самостійної правосуб'єктності органів, що представляють територіальну громаду, ґрунтується на розмежуванні ситуацій, коли такі органи вступають у цивільний оборот від власного імені, та випадків, коли вони діють як представники публічного утворення — самої громади. Подібне двоїсте становище створює значні труднощі під час визначення належної процесуальної правосуб'єктності, зокрема щодо того, хто має бути позивачем чи відповідачем у спорі. У юридичній доктрині пропонувалося кілька можливих моделей розв'язання цієї колізії:

1. законодавчо визначити конкретні органи, які повинні представляти територіальну громаду у справах, пов'язаних з порушенням чи невиконанням її договірних зобов'язань;
2. створити єдиний універсальний орган, уповноважений на представництво громади в усіх категоріях справ без винятку;

3. надати можливість звертатися з позовами безпосередньо до територіальної громади як публічного утворення, поклавши на суд обов'язок визначати, який саме орган має представляти її інтереси в межах конкретного провадження.

Однак чинне законодавство так і не закріпило жодного з цих підходів. Зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутня норма, яка б прямо надавала будь-якому органу місцевої влади компетенцію здійснювати судовий захист комунальної власності як окреме та самостійне повноваження [40, с.130].

Правовий захист суб'єктивних цивільних прав здійснюється лише у формах, визначених законом, тобто шляхом використання спеціально встановлених засобів та процедур. Форма захисту — це комплекс узгоджених дій, спрямованих на відновлення або охорону прав особи. У теорії цивільного права зазвичай виділяють дві основні форми: юрисдикційну та неюрисдикційну. Таке розмежування певною мірою умовне, однак воно ґрунтується на ключовому критерії — чи звертається особа до компетентного державного органу, чи захищає свої права самостійно.

Юрисдикційний порядок передбачає діяльність органів, уповноважених державою, з метою відновлення порушених, оспорюваних або не визнаних цивільних прав. Його сутність полягає у тому, що особа, чиє право порушено, подає звернення до державного чи іншого компетентного органу, який має повноваження припинити правопорушення або відновити попередній правовий стан. До юрисдикційних способів належать:

- судовий захист (ст. 16 ЦК України),
- охоронні дії нотаріуса у певних випадках (ст. 18 ЦК України),
- захист, що здійснюють органи державної влади, органи АР Крим і органи місцевого самоврядування (ст. 17 ЦК України).

Судовий захист посідає особливе місце, будучи універсальним та загальнодоступним способом охорони цивільних прав. Його універсальність обумовлена тим, що будь-який суб'єкт цивільних правовідносин — фізична

чи юридична особа — має право вимагати від суду відновлення порушених майнових або немайнових прав. Саме через судовий механізм здійснюється більшість способів захисту комунальної власності, оскільки інші форми доступні лише у вузько визначених законом випадках.

Інші юрисдикційні способи носять спеціальний характер. Зокрема, стаття 18 ЦК України передбачає можливість захисту цивільних прав нотаріусом шляхом учинення виконавчого напису на боргових документах. Стягнення, що відбувається на підставі такого напису, здійснюється у порядку, визначеному процесуальним законодавством для виконання судових рішень (ст. 90 Закону України «Про нотаріат») [41, с.383]. Такий спосіб застосовується виключно у разі наявності грошового зобов'язання та належного документального підтвердження. Закон не допускає можливості використання механізму виконавчого напису для захисту прав власності — ані приватної, ані комунальної. Постанова Кабінету Міністрів України №1172 від 29.06.1999 р. визначає вичерпний перелік документів, за якими може провадитися безспірне стягнення, і серед них немає документів, що стосуються прав на майно територіальної громади.

Ще один можливий варіант юрисдикційного захисту — звернення до органів влади, включно з органами місцевого самоврядування, — може застосовуватися лише тоді, коли закон прямо визначає їхню компетенцію щодо вирішення певної категорії спорів. Наприклад, стаття 158 Земельного кодексу України надає таким органам повноваження щодо вирішення окремих видів земельних спорів. Проте це стосується лише конкретно окреслених випадків і не охоплює всього спектра питань, пов'язаних із порушенням права власності на комунальне майно.

Ураховуючи наведене, цілком обґрунтованим є висновок, що єдиним загальним способом захисту права комунальної власності залишається судовий порядок, оскільки інші механізми застосовуються лише у виняткових, спеціально визначених законом ситуаціях.

З огляду на викладені вище положення можна дійти висновку, що для охорони та відновлення порушених прав територіальної громади щодо комунального майна фактично придатним універсальним інструментом залишається лише судовий захист як основний різновид юрисдикційної форми реагування на правопорушення. Інші засоби, передбачені законодавством, не охоплюють випадків посягання на право комунальної власності й тому на практиці не забезпечують реального відновлення порушених прав громади.

Поряд із юрисдикційними механізмами в цивільному праві існує й інша форма реагування на порушення — самозахист, тобто неюрисдикційний спосіб охорони прав. В. П. Грибанов трактував самозахист як комплекс дій фактичного характеру, які вчиняються уповноваженою особою у межах дозволеного законом з метою убезпечення чи відновлення її особистих або майнових прав та інтересів [42, с.117]. У сучасних умовах ринкової економіки традиційні юрисдикційні процедури часто виявляються надто повільними — подання позову, розгляд справи, ухвалення рішення та його виконання потребують значного часу, тоді як порушення нерідко вимагає негайного реагування. Саме тому роль самозахисту дедалі зростає.

Конституція України, у статті 55, проголошує право кожної особи захищати свої права і свободи будь-якими засобами, що не заборонені законом. Це положення конкретизоване у статті 19 Цивільного кодексу України, де закріплено, що будь-який суб'єкт цивільних правовідносин може здійснювати самозахист як власних прав, так і прав інших осіб від протиправних дій чи посягань. Самозахист включає застосування таких засобів протидії, які відповідають вимогам закону та моральним засадам суспільства. У науковій літературі загальновизнаною є позиція, що самозахист — це самостійні дії фізичних або юридичних осіб, спрямовані на припинення правопорушення або запобігання йому без залучення державних органів.

Самозахист може застосовуватись у межах як речових, так і зобов'язальних правовідносин. Тому постає питання: чи є можливим використання цього способу для охорони комунальної власності? Вважаю, що таке застосування є цілком виправданим. По-перше, самозахист спрямований на захист суб'єктивних цивільних прав та охоронюваних законом інтересів, незалежно від того, чи належать вони самій особі, чи іншому суб'єкту. Отже, будь-який житель громади, як індивідуально, так і у складі громадських формувань, має право протидіяти протиправному посяганням на майно громади. По-друге, практика останніх років показує, що самозахист часто проявляється у діях мешканців, спрямованих на запобігання незаконній забудові земель комунальної власності. Хоча громадяни передусім захищають власні інтереси (право на безпечне довкілля, користування прибудинковою територією тощо), їхні дії фактично перешкоджають і захопленню ділянок, які перебувають у власності громади. Водночас такі форми громадського протесту можна кваліфікувати як самозахист лише за умови, що забудова справді здійснюється з порушенням законодавства — без належного дозволу або без встановленої процедури відведення землі.

Узагальнюючи викладене, можна виокремити такі ключові засади правового захисту комунальної власності:

1. право комунальної власності має однакові гарантії охорони й захисту з правами власності інших суб'єктів, оскільки закон не допускає жодних привілеїв чи обмежень залежно від форми власності;
2. захист інтересів територіальної громади може бути здійснений як через судове провадження, так і шляхом самозахисту, коли це не суперечить закону;
3. органи місцевого самоврядування, які мають повноваження управляти комунальним майном, зобов'язані використовувати доступні їм правові засоби для запобігання порушенням і відновлення прав громади;
4. для усунення існуючих правових прогалин територіальну громаду необхідно законодавчо визнати повноцінним суб'єктом

процесуального права, що дозволить їй безпосередньо звертатися до суду для захисту своїх майнових інтересів.

### **2.3. Цивільно-правові способи захисту права комунальної власності**

Європейська Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод закріплює фундаментальний принцип недоторканності майнових прав: кожна особа — фізична чи юридична — має право вільно володіти та користуватися своїм майном. Будь-яке позбавлення власності допускається лише за умов, прямо визначених законом, та виключно в інтересах суспільства, з дотриманням загальноновизнаних міжнародних стандартів. Крім того, Конвенція допускає можливість державного контролю за використанням майна, якщо такий контроль здійснюється задля задоволення суспільних потреб чи забезпечення виконання податкових, штрафних чи інших зобов'язань. Якщо національне законодавство визнає за особою певне право, яке має економічну цінність, таке право автоматично набуває захисту в межах стандартів охорони права власності [43, с. 489].

Положення Конституції України, зокрема статті 13, також встановлюють загальний підхід до гарантій власності: держава покликана забезпечувати правовий захист для всіх суб'єктів майнових прав незалежно від форми власності та виду господарювання. Виходячи з принципу рівності, комунальна власність має отримувати такий самий рівень правової охорони, що й приватна або державна. Стаття 386 Цивільного кодексу України конкретизує зазначене положення, закріплюючи обов'язок держави забезпечувати однакові гарантії всім власникам [25]. Це означає, що територіальні громади як носії права комунальної власності мають доступ до всіх встановлених цивільним законодавством способів захисту майнових прав.

Незважаючи на уніфіковане регулювання інституту захисту власності в межах цивільного права, специфіка комунального майна потребує окремого аналізу, оскільки його захист має низку особливостей, що відрізняють цю категорію від приватної чи державної власності. У загальному цивільно-правовому контексті до класичних способів охорони права власності належать:

1. віндикаційний позов — вимога власника про витребування речі з чужого незаконного володіння;
2. негативний позов — вимога усунути перешкоди у здійсненні права користування чи розпорядження майном;
3. позов про визнання права власності;
4. позов про визнання незаконним правового акту, що порушує майнові права власника [25].

Наведений перелік, що міститься в главі 29 ЦКУ, не охоплює всіх можливих правових засобів. Частина 2 статті 16 ЦК передбачає, що суд може застосувати й інші способи захисту, якщо вони визначені законом або випливають із договору. Цілком слушною є позиція І. В. Жилінкової, яка наголошує, що згадане правило в повній мірі поширюється і на способи захисту права власності.

У науковій літературі питання класифікації способів захисту висвітлюється неоднозначно. Різні автори пропонують власний поділ цих інструментів. Наприклад, В. П. Ємельянов виокремлює:

— загальні способи: віндикаційні та негативні позови, позови про визнання права власності;

— спеціальні способи: засоби протидії правомірному або неправомірному втручання публічних органів, захист у разі несприятливих об'єктивних обставин, зобов'язально-правові механізми, а також засоби охорони права довічного успадкованого володіння земельними ділянками.

Є. А. Суханов пропонує іншу систематизацію, поділяючи засоби захисту на:

1. речово-правові;
2. зобов'язально-правові;
3. позови про визнання права власності, включно з вимогами про виключення майна з опису;
4. позови до органів публічної влади, зокрема про визнання недійсними індивідуальних актів, що суперечать закону та порушують речові права;
5. вимоги про компенсацію в разі припинення права власності рішенням органів публічної влади.

Свою чергою, І. О. Дзера пропонує трирівневу структуру способів захисту:

1. основні речово-правові засоби — віндикаційний і негативний позови;
2. допоміжні речово-правові засоби — позови про визнання права власності, про вилучення майна з опису;
3. зобов'язально-правові засоби — вимоги про відшкодування шкоди, повернення безпідставно отриманого чи збереженого майна, інші цивільні засоби захисту у договірних і недоговірних зобов'язаннях;
4. спеціальні засоби захисту, серед яких — позови про недійсність правочинів, вимоги співвласників у разі поділу або виділу майна, механізми охорони прав осіб, визнаних безвісти відсутніми чи померлими, а також захист від неправомірного або формально правомірного втручання органів публічної влади.

Є. О. Харитонов пропонує поділяти механізми охорони права власності на кілька основних груп: речово-правові засоби; інструменти зобов'язально-правового характеру; а також спеціальні вимоги, які виникають у рамках різних цивільно-правових інститутів і спрямовані на усунення як законного, так і незаконного втручання органів державної влади чи управління в сферу майнових прав власника. О. П. Сергєєв, розвиваючи подібний підхід, виділяє три категорії цивільно-правових засобів: речові та

зобов'язальні засоби, а також іншу групу строкових способів, що виникають у межах загальних цивільних інститутів і не можуть бути віднесені безпосередньо ні до речових, ні до зобов'язально-правових.

Окремої уваги заслуговує класифікація, запропонована О. Мірошник і Т. Присяжнюк, які здійснили детальний поділ позовів, покликаних забезпечувати захист права власності. Вони визначають такі основні групи вимог:

1. позови, спрямовані на витребування майна з чужого незаконного володіння, включаючи випадки повернення майна від добросовісного набувача, а також вимоги про відшкодування його вартості чи усунення інших обмежень у здійсненні правомочностей власника;

2. позови щодо визначення режиму володіння, користування або розпорядження майном, яке належить кільком особам на праві спільної власності;

3. вимоги про поділ спільного майна чи виділення в натурі частки зі спільної власності;

4. позови про недійсність угод щодо відчуження майна або, навпаки, про визнання дійсними правочинів, коли одна із сторін виконала свою частину зобов'язань, але інша ухиляється від нотаріального посвідчення угоди; сюди ж належать вимоги про визнання незаконними актів державних органів та органів місцевого чи регіонального самоврядування, які перешкоджають власнику реалізувати свої правомочності;

5. позови про переведення прав та обов'язків покупця у випадку, коли частка у спільній частковій власності продана з порушенням переважного права купівлі інших співвласників;

6. позови про передачу майна у приватну власність, якщо закон передбачає обов'язковість такого відчуження на користь конкретної особи, а також вимоги про недійсність угод, укладених всупереч її законним правам;

7. позови про виключення майна з опису;

8. вимоги про компенсацію завданої майнової шкоди або збитків, що виникли внаслідок порушення прав власника, за винятком неодержаних доходів;

9. інші засоби правового реагування, пов'язані з охороною приватної власності та забезпеченням її недоторканності [44, с. 68].

Л. М. Баранова висловлює позицію, згідно з якою захист права комунальної власності може здійснюватися виключно через судові механізми як загальний різновид юрисдикційної форми. Водночас таке твердження видається спрощеним і не відображає всієї багатогранності правозахисних інструментів.

Достатньо аргументованою є думка тих дослідників, які наголошують: хоч правове регулювання різних суспільних відносин здебільшого забезпечується нормотворчою діяльністю, на практиці саме судовий порядок захисту часто виявляється найбільш оперативним та дієвим. На відміну від тривалих процесів правотворчості, які можуть вимагати значного часу на усунення недоліків, судові механізми дозволяють вирішувати колізійні питання негайно, що особливо важливо у сфері управління комунальним майном та охорони інтересів територіальних громад.

Важливість судового захисту посилюється також тим, що численні прогалини чинного законодавства усуваються завдяки судовим висновкам і тлумаченням. Таким чином, реальна забезпеченість захисту комунальної власності виступає ключовою ознакою правової держави. З огляду на специфіку суб'єкта й об'єкта комунальної власності виникає необхідність у формуванні окремої класифікації способів її захисту, яка враховувала б особливості цього різновиду публічного майна.

У цьому контексті слушною видається позиція О. Б. Гнатів, який пропонує структурувати способи захисту права власності залежно від характеру правових наслідків, що настають у результаті їх застосування. Він поділяє їх на дві основні групи: речово-правові та зобов'язально-правові засоби [45, с. 14]. Такий підхід дозволяє системно окреслити межі

застосування кожного з інструментів та визначити оптимальний механізм для відновлення порушених прав у сфері комунальної власності.

У проєкті Закону України «Про комунальну власність в Україні» розділ VII формально присвячено питанню захисту прав територіальних громад на комунальне майно, однак його зміст обмежується загальними деклараціями про можливість захисту порушених прав. Подібні за характером норми зустрічаються й в інших законопроєктах, але жоден із них не містить конкретизації механізмів, процедур чи інструментів, які б були застосовні саме до відносин комунальної власності та враховували б її специфіку.

Справи, що стосуються відновлення порушених прав власника, становлять одну з найбільших категорій у цивільному судочинстві і зазвичай розглядаються на підставі прямих приписів законодавства. Однак відсутність чіткого та всебічного нормативного врегулювання у сфері регулювання правомочностей власника нерідко створює труднощі для судів, особливо коли йдеться про комунальне майно, щодо якого законодавець не встановив спеціальних підходів.

Однією з найбільш проблемних тем залишається визначення того, хто саме має виступати позивачем у справах, де територіальна громада прагне відстояти свої майнові інтереси. Наявна практика свідчить, що судами позивачами майже завжди визнаються органи місцевого самоврядування, хоча фактичним власником комунального майна є територіальна громада. На нашу думку, право на звернення до суду мають мати не лише органи місцевого самоврядування, а й інші представники громади, уповноважені діяти в її інтересах.

На сьогодні чинне законодавство, так само як і наявні законопроєкти, не містить норм, які б визначали специфічні способи захисту права комунальної власності. Єдиною альтернативною юрисдикційній формі, як уже зазначалося раніше, залишається самозахист. В. П. Грибанов трактує самозахист цивільних прав як виконання уповноваженою особою дозволених законом фактичних дій, спрямованих на охорону її майнових або особистих інтересів.

Такий підхід може застосовуватися і в межах відносин комунальної власності, але він не здатний компенсувати відсутність належного правового механізму.

Очевидним виглядає висновок про те, що система захисту комунальної власності потребує чіткого нормативного оформлення. Баранова пропонує розглядати зміст цього захисту через такі основні положення:

1. право власності територіальної громади має охоронятися законом на рівних умовах із правами інших власників;
2. відновлення порушених прав громади може здійснюватися як у судовому порядку, так і шляхом самозахисту;
3. орган місцевого самоврядування, наділений повноваженнями щодо здійснення захисту прав громади, повинен уживати всіх можливих заходів для охорони комунального майна;
4. територіальній громаді необхідно надати статус самостійного суб'єкта процесуального права.

Вважаємо, що пункт 3 доцільно доповнити й уточнити, оскільки суб'єктами, відповідальними за ініціювання та здійснення дій щодо захисту комунальної власності, можуть бути не лише органи місцевого самоврядування, а й інші уповноважені особи. Тому цей пункт варто сформулювати так:

3) органи місцевого самоврядування, а також інші уповноважені суб'єкти, наділені правом захисту комунальної власності, зобов'язані забезпечувати належний рівень охорони майнових прав територіальної громади.

Аналізуючи систему способів захисту права власності загалом, можна констатувати, що чинне законодавство не містить диференціації цих способів залежно від форми власності. Так само закон не визначає процедур або меж застосування конкретних правових інструментів саме у сфері комунальної власності. З огляду на це, доцільним видається формування нормативної моделі, яка враховуватиме специфіку:

- об'єктів комунальної власності,

- суб'єктів — власників комунального майна,
- органів та осіб, що здійснюють управління таким майном.

Таким чином, потреба у спеціальному правовому регулюванні способів захисту комунальної власності є очевидною і має знайти своє відображення у відповідних законодавчих положеннях.

## **Висновки до розділу 2**

Під час аналізу підстав виникнення та припинення права комунальної власності встановлено, що, оскільки вона належить до сфери публічної власності, порядок її набуття, користування та відчуження ґрунтується на чітко визначених нормативних регламентах. Така деталізація не є випадковою, адже публічні суб'єкти, до яких належать територіальні громади та їхні органи, реалізують цивільні права в особливому правовому режимі, характерному саме для утворень публічного права. Крім того, нормативне встановлення окремих підстав набуття майна у спеціальних актах повністю узгоджується з принципом правомірності виникнення права власності.

Розглядаючи загальні засади юридичного захисту комунальної власності в Україні, доходимо висновку, що право на ініціювання та здійснення охоронних заходів належить не лише органам місцевого самоврядування. Певні дії у межах захисту можуть здійснювати також комунальні підприємства, установи й організації, яким майно передано на баланс; орендарі, які користуються ним на підставі договору; а також приватні суб'єкти, якщо комунальний актив внесений до їх статутного капіталу або тимчасово обліковується на балансі за рішенням відповідної ради. Таким чином, коло суб'єктів, спроможних забезпечувати охорону прав громади, є ширшим, ніж це традиційно вважається.

Основні принципи, що визначають зміст захисту права комунальної власності, можна сформулювати таким чином:

1. право власності територіальної громади має гарантуватися законом у тому самому обсязі, що й права інших власників;
2. можливість захисту забезпечується як у судовому порядку, так і через застосування механізмів самозахисту;
3. орган місцевого самоврядування, уповноважений здійснювати управління комунальним майном, повинен вживати всі необхідні заходи для усунення порушень прав громади;
4. територіальній громаді необхідно нормативно надати статус повноцінного суб'єкта процесуального права, здатного самостійно ініціювати захист своїх інтересів.

Підкреслюється, що правові інструменти, спрямовані на захист комунальної власності, повинні отримати законодавчу форму. Насамперед йдеться про потребу формування системи превентивних заходів, які б запобігали виникненню порушень, тобто створення дієвого механізму правової охорони комунального майна.

Не менш актуальною є й друга проблема — необхідність нормативного врегулювання застосування конкретних способів захисту, з огляду на особливу природу комунальних об'єктів, специфіку їхнього функціонального призначення та правовий статус суб'єктів, які здійснюють управління цим майном. Лише за таких умов система охорони прав територіальних громад може бути ефективною та послідовною.

### **Розділ 3.**

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **3.1. Володіння комунальною власністю органами місцевого самоврядування**

Правомочності, пов'язані з фактичним утриманням майна, його використанням та визначенням подальшої юридичної долі, формують сутнісне наповнення права власності. Кожен із цих елементів має самостійне значення і потребує окремого аналізу. Передусім виникнення права власності зазвичай асоціюється з опануванням речі, тобто встановленням над нею фактичного контролю. У доктринальних джерелах наводиться значна кількість підходів до тлумачення категорії володіння. У загальному вигляді воно розуміється як реальне фізичне підпорядкування матеріального об'єкта певній особі, що створює можливість утримувати річ у сфері власного контролю, користуватися нею виключно у власних інтересах, одержувати з неї потенційні блага та усувати стороннє втручання. Водночас право власності надає не лише фактичну, а й юридично визнану можливість мати річ для себе та здійснювати над нею повноваження. Це дозволяє виокремити характерні риси володіння, сформовані ще в межах римсько-правової традиції [46, с. 232], де ключовими категоріями виступали уявлення про владу, домінування та підкорення речі.

Визначальною рисою володіння є саме панування особи над майном, яке виявляється у ставленні до речі як до об'єкта власної влади. При цьому таке панування повинно мати реальний, фактичний характер, хоча воно не завжди зумовлює безперервну фізичну присутність власника поруч із річчю. Слід зважати на те, що суб'єкт може бути власником значної кількості матеріальних благ, які об'єктивно неможливо постійно тримати при собі. Тому щодо речей, розміщених, наприклад, у банківських сховищах, камерах зберігання чи сейфах, вирішальним є не безпосередній контакт, а наявність у власника доступу та реальної здатності у будь-який момент вступити у безпосереднє фактичне володіння цим майном.

Окремі наукові підходи пропонують розкривати зміст володіння через категорію впливу на річ, однак така позиція викликає дискусії. Вплив за своєю природою є активною дією, спрямованою на іншу особу або об'єкт. Майно, яке належить особі на праві власності, безумовно перебуває у сфері її

впливу, адже у процесі користування, управління чи розпорядження власник здійснює щодо нього певні активні дії. Проте для володіння як правомочності характерним є не рух і зміна, а відносна сталість правового зв'язку між суб'єктом і річчю. Володіння радше відображає стан закріплення майна за конкретною особою, ніж активний процес взаємодії з ним. Саме тому ототожнення володіння з впливом на річ є спірним у науковому сенсі [47, с. 206].

Нормативне закріплення правомочностей щодо комунального майна міститься у п. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого рухомі та нерухомі об'єкти комунальної власності належать територіальним громадам сіл, селищ, міст і районів у містах. Водночас у п. 5 цієї ж статті передбачено, що органи місцевого самоврядування, діючи від імені та в інтересах відповідних громад, реалізують повноваження з володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності у межах, визначених законом [48, с. 310]. Додатково у п. 8 встановлено принцип рівного правового захисту комунальної власності поряд з іншими формами власності. Законом також заборонено примусове вилучення об'єктів комунальної власності та їх передачу іншим суб'єктам без волевиявлення територіальної громади або відповідного рішення представницького органу чи уповноваженого ним суб'єкта, за винятком випадків, прямо передбачених законодавством. Отже, саме територіальна громада є носієм первинного права ухвалювати рішення щодо відчуження або передачі комунального майна, зокрема шляхом проведення місцевого референдуму чи затвердження статуту громади на загальних зборах, де може бути визначено перелік майна та обсяг повноважень органів місцевого самоврядування щодо нього.

Цивільно-правовий статус територіальних громад закріплено у ст. 169 ЦК України, згідно з якою вони беруть участь у цивільних правовідносинах на засадах рівності з іншими їх учасниками [49, с. 318]. Це положення має принципове значення, оскільки саме воно створює правові передумови для

вчинення громадами правочинів щодо об'єктів комунальної власності. Відповідно до ст. 208 ЦК України, правочини між територіальною громадою та юридичними особами укладаються органами місцевого самоврядування у письмовій формі. При цьому ч. 1 ст. 207 ЦК України уточнює, що письмова форма вважається дотриманою, якщо воля сторін і зміст правочину зафіксовані в одному або кількох документах, у тому числі в листуванні чи інших засобах обміну інформацією. Оскільки правочин є проявом усвідомленої волі суб'єктів, його обов'язковою ознакою виступає документальне закріплення цієї волі та умов, на яких вона реалізується.

Згідно з приписами ст. 182 ЦК України, право власності, а також інші речові права на об'єкти нерухомості, будь-які обмеження таких прав, їх поява, зміна суб'єкта чи припинення підлягають обов'язковій державній реєстрації [49, с. 127]. Саме процедура реєстрації виступає формою офіційного підтвердження з боку держави факту існування у певної особи прав на нерухоме майно, у тому числі й на об'єкти незавершеного будівництва. Без внесення відповідних відомостей до державних реєстрів такі права не визнаються у правовому полі.

Реєстрація правочинів здійснюється відповідно до положень ЦК України шляхом фіксації інформації у Державному реєстрі правочинів. Лише з моменту такої реєстрації правочин набуває юридичної чинності, що означає, що саме державна реєстрація є завершальним етапом оформлення переходу чи виникнення відповідних прав. Таким чином, цивільне законодавство встановлює обов'язковий алгоритм дій у разі передачі прав комунальної власності, який включає: по-перше, проведення державної реєстрації права комунальної власності за територіальною громадою; по-друге, укладення правочину щодо передачі такого майна виключно у письмовій формі; по-третє, внесення відомостей про відповідний правочин до Державного реєстру правочинів.

Саме наявність державної реєстрації створює для правовласника презумпцію правомірності володіння нерухомим майном. Це положення

отримало подальший розвиток у ч. 6 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», відповідно до якої будь-які правочини щодо нерухомості — зокрема її відчуження, передача в управління, встановлення іпотеки тощо — допускаються лише за умови, що право власності на відповідний об'єкт зареєстроване відповідно до вимог закону [51, с. 173].

Фактично державна реєстрація засвідчує визнання державою за конкретним суб'єктом існування у нього речових прав на об'єкт нерухомості. Окрім цього, вона виконує системоутворюючу функцію у сфері правового регулювання обігу нерухомого майна та є одним із ключових інструментів захисту майнових інтересів учасників цивільного обороту. У ст. 329 ЦК України закріплено, що юридична особа публічного права набуває право власності на майно, передане їй у власність, а також на майно, набуте на інших підставах, які не суперечать законодавству.

Реалізація повноважень щодо майна та фінансових ресурсів комунальної власності можлива як на підставі права власності, так і в межах інших, похідних або делегованих речових прав користування, зокрема узуфрукту. До 28 серпня 20205 року органи місцевого самоврядування та державні установи фактично використовували публічне майно на підставі прав господарського відання та оперативного управління, які були закріплені у Господарському кодексі України. Водночас право володіння майном базувалося на положеннях Закону України «Про власність» (який нині втратив чинність), відповідно до яких суб'єкт власності розглядав об'єкт як «свій», з можливістю його відчуження, передачі в заставу, дарування та здійснення інших цивільно-правових дій.

З огляду на те, що протягом тридцяти чотирьох років територіальні громади та державні органи користувалися публічним майном саме на праві господарського відання та оперативного управління, а також беручи до уваги той факт, що на момент підготовки цієї магістерської роботи зазначені правові конструкції були скасовані, вбачається необхідним звернутися до

аналізу їх правової природи та окреслити підходи до регулювання публічного майна, які прийшли їм на зміну.

Права господарського відання та оперативного управління за своєю суттю належали до обмежених речових прав. Їх особливістю було те, що суб'єкти, яким майно передавалося на таких правах, не отримували повного обсягу правомочностей власника, а здійснювали володіння, користування та розпорядження майном у межах, визначених законом і безпосередньо власником.

Відповідно до ст. 136 та 137 ГК України (який втратив чинність), власник майна, закріпленого за суб'єктом підприємництва на праві господарського відання, мав повноваження здійснювати контроль за збереженням і використанням такого майна безпосередньо або через уповноважений орган, не втручаючись при цьому в оперативно-господарську діяльність підприємства. Натомість щодо майна, переданого на праві оперативного управління, власник наділявся значно ширшими повноваженнями: він не лише контролював використання майна, а й мав право вилучати надлишкові об'єкти, майно, що не використовувалося, або використовувалося не за цільовим призначенням. Таким чином, на відміну від господарського відання, право оперативного управління фактично допускало активне втручання власника у діяльність суб'єкта господарювання.

Так, комунальне комерційне підприємство позбавлене можливості самостійно відчужувати майно, яке закріплене за ним на праві господарського відання. Йдеться, зокрема, про заборону продажу такого майна, його приватизації, передачі в оренду чи заставу, надання у концесію, внесення як майнового внеску до статутного фонду (капіталу) господарського товариства, а також застосування будь-яких інших форм розпорядження без попереднього погодження з відповідною радою або уповноваженим органом місцевого самоврядування. Таке погодження має бути належним чином оформлене у вигляді відповідного рішення. При цьому, здійснюючи контрольні функції щодо збереження та цільового використання майна, яке належить

територіальній громаді, орган місцевого самоврядування або визначений ним орган не наділяється правом втручатися у поточну оперативно-господарську діяльність підприємства. Загальні рамки повноважень комунального комерційного підприємства у сфері володіння, користування та розпорядження комунальним майном обумовлюються характером і завданнями його діяльності, що закріплені у статутних документах [51, с. 176].

Суб'єкти, які здійснювали володіння комунальним майном на підставі права господарського відання, несли відповідальність за власними зобов'язаннями в межах коштів і майна, що перебували у їх фактичному володінні. Таким чином, хоча обсяг їхніх повноважень був обмеженим, майнова відповідальність покладалася безпосередньо на таких суб'єктів.

Інша модель володіння комунальним майном — право оперативного управління — була характерною для організацій та установ соціальної сфери, зокрема закладів охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту населення та інших установ, фінансування яких здійснювалося за рахунок місцевих бюджетів. За цієї правової конструкції відповідні установи та організації перебували у ще жорсткіших межах майнової самостійності. Вони не були наділені правом розпоряджатися закріпленим за ними майном, могли провадити господарську діяльність лише у межах, визначених законом і статутами, а також мали можливість самостійно використовувати доходи, отримані від такої діяльності, і майно, придбане за рахунок цих доходів.

Особливості реалізації права оперативного управління у діяльності комунальних некомерційних підприємств полягали у тому, що орган місцевого самоврядування передавав їм майно виключно для досягнення визначених цільових завдань. Таке майно використовувалося для забезпечення виконання спеціальних функцій, зокрема у сфері поводження з відходами, благоустрою населених пунктів, водо-, газо- та теплопостачання, а також інших життєво важливих послуг для населення.

На тлі чергового етапу активізації євроінтеграційних процесів в Україні відбуваються інтенсивні законодавчі зміни, зумовлені необхідністю оперативного наближення національного правового регулювання до стандартів Європейського Союзу. У межах цих трансформацій особливу увагу приділено перегляду правових конструкцій, які є складними для сприйняття європейською правовою традицією та вважаються застарілими, зокрема таких, як право господарського відання і право оперативного управління.

Підсумком спільної роботи наукової спільноти та законодавця стало ухвалення Закону України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [52]. Зазначеним актом запроваджено низку концептуальних новел, серед яких ключове місце посідає впровадження конструкції узуфрукту як альтернативи праву господарського відання та праву оперативного управління. Як слушно зауважують Р. А. Майданик, Н. І. Майданик та Н. Р. Попова, узуфрукт є універсальним і добре апробованим у правопорядках країн Західної Європи інструментом, який дозволяє на основі обмеженого речового права забезпечити тривале користування чужою нерухомістю. Відсутність цієї конструкції у національному праві тривалий час стримувала розвиток ринку нерухомості та необґрунтовано звужувала спектр ефективних правових заміन господарського відання й оперативного управління в умовах рекодифікації цивільного законодавства [53, с. 41].

Доцільно погодитися з наведеною позицією, оскільки саме гнучкий характер відповідної правової конструкції створює належні передумови для її адаптації з урахуванням особливостей управління майном, що належить державі, де визначальним є публічно-правовий інтерес. З огляду на це, зазначеним нормативним актом було ініційовано коригування Закону України «Про управління об'єктами державної власності», яким, зокрема, доповнено його ст. 9-1. У цій нормі закріплено поняття права особистого безоплатного володіння та користування державним майном, яке ідентифікується як

узуфрукт державного майна. Уже сама законодавча дефініція свідчить про те, що узуфрукт визнається різновидом речового права на державне майно, що, у свою чергу, зумовлює необхідність визначення його місця в системі речових прав на чуже майно, закріпленій на нормативному рівні.

Безперечно, базовими орієнтирами у цьому контексті виступають положення ЦК України, хоча чинне цивільне законодавство не містить прямого визначення узуфрукту. Водночас у легальному визначенні узуфрукту державного майна прямо наголошується на його особистому характері. Такий підхід корелює з класичними положеннями римського приватного права, у межах якого узуфрукти сформувалися як окрема категорія особистих сервітутів. Згідно з цими уявленнями, вигодонабувач — узуфруктарій — отримував право безоплатного, а здебільшого довічного користування чужою річчю та одержання її плодів [54, с. 109].

Конструкція узуфрукту державного майна охоплює всі різновиди рухомих і нерухомих об'єктів, що перебувають у державній власності, за винятком земельних ділянок. Така характеристика загалом узгоджується з традиційним підходом до узуфрукту, сформованим ще в римському праві, де він установлювався щодо неспоживчих речей. Водночас ця ознака дозволяє відмежувати узуфрукт державного майна від інших форм особистих сервітутів, прямо передбачених чинним законодавством, зокрема сервітутів, пов'язаних із правом користування житлом, як це закріплено у ст. 405 ЦК України («Право членів сім'ї власника житла на користування цим житлом»).

У сучасних наукових працях молодих дослідників зазначається, що такі сервітути утворюють самостійну групу прав щодо житлових та інших об'єктів нерухомості, призначених для задоволення потреб осіб, які не можуть бути реалізовані іншим шляхом. Однією з ключових характеристик таких сервітутів визнається те, що їх встановлення є виправданим лише за умови відсутності альтернативних способів задоволення прав та інтересів сервітуарія, не пов'язаних із використанням відповідної речі [55, с. 5]. Водночас подібна ознака не є притаманною узуфрукту державного майна.

Його виникнення не зумовлюється необхідністю доведення неможливості реалізації прав іншими засобами, оскільки такі узуфрукти встановлюються виключно на підставі рішення уповноваженого органу, а зазначений критерій у цьому випадку не застосовується.

Відмінності простежуються і у змістовному наповненні узуфрукту як особистого сервітуту. На відміну від інших сервітутних прав, узуфруктарію передається повний обсяг правомочностей користування державним майном, а не лише обмежене або часткове користування. З огляду на це, логічним видається висновок, що узуфрукт державного майна фактично виходить за межі класичних нормативних моделей особистих сервітутів у тому вигляді, в якому вони закріплені в ЦК України. Подібний підхід, до речі, є характерним для європейської правової доктрини. У цьому аспекті показовим є досвід Франції, де такі інститути, як узус і узуфрукт, мають автономне регулювання та виведені за межі загальної категорії сервітутів [56, с. 92].

Проаналізовані спеціальні правові ознаки узуфрукту державного майна дозволяють розглядати його як окремий, специфічний різновид особистих сервітутів, що вирізняється особливими підставами встановлення та припинення, своєрідним змістом правомочностей, а також специфікою кола потенційних узуфруктаріїв. Водночас така відмінність, на нашу думку, зумовлена насамперед особливими механізмами управління публічною власністю, в основі яких лежить публічний інтерес. Саме ці механізми визначають і формують виявлені специфічні риси узуфрукту публічного майна.

Разом із тим, відсутні беззаперечні аргументи для повного виключення цього різновиду речових прав на чуже майно з категорії особистих сервітутів. Особистий характер узуфрукту публічного майна зберігається, оскільки він установлюється для конкретного суб'єкта та передбачає виключність здійснення користування відповідним майном саме узуфруктарієм. За таких умов очевидним є те, що чинний рівень нормативного врегулювання

особистих сервітутів у положеннях ЦК України потребує подальшого розвитку та доктринального й законодавчого поглиблення.

### **3.2. Користування комунальною власністю органами місцевого самоврядування**

Звернімося до аналізу права користування комунальним майном як складової змісту права власності. Набуття речі у власність, як правило, зумовлюється прагненням особи задовольнити власні інтереси. Такий інтерес полягає у можливості отримання певної вигоди або корисного результату від використання майна. Саме через реалізацію права користування виявляється функціональне призначення речі та її цінність для власника.

Ще в римській правовій традиції право користування розуміли як можливість споживати річ і її плоди у будь-який допустимий спосіб з метою досягнення певного результату. Саме в межах користування реалізується цільове спрямування права власності, яке може бути охарактеризоване як одержання з речі тих вигод, що становлять її економічне призначення. У наукових підходах також зустрічається розуміння права користування як здатності експлуатувати річ, вилучаючи з неї корисні властивості не лише для індивідуального споживання, але й для задоволення ширших, суспільно значущих потреб.

Вбачається, що найбільш вдалим для розкриття сутності права користування є використання категорії «отримання», яка за змістом є близькою до поняття «одержання». Так, користуючись предметами побуту, творами мистецтва чи отримуючи користь від тварин, власник фактично не «виймає» корисні властивості зсередини речі і не «видобуває» їх у буквальному сенсі. У таких випадках користь може бути лише отримана в процесі використання речі за її функціональним призначенням.

На це опосередковано вказують і положення ст. 189 ЦК України, де для характеристики продукції, плодів і доходів застосовуються різні дієслова —

«виробляється», «добувається», «одержується» або «приноситься»: «Продукцією, плодами та доходами є все те, що виробляється, добувається, одержується з речі або приноситься річчю». Із наведеного випливає, що продукція пов'язується з виробництвом, плоди — з добуванням, а доходи — з одержанням. Водночас таке законодавче розмежування не видається безумовно необхідним, адже поняття «отримання» за своїм змістом є універсальним і здатне охоплювати як добування, так і інші способи набуття корисного результату. Цей термін є придатним для застосування щодо будь-яких об'єктів, незалежно від їх природи. З огляду на це, використання поряд із ним окремого поняття «добування» не завжди є виправданим. Ураховуючи наведене, саме категорію «отримання» доцільно визнати ключовою для визначення сутності права користування. Відтак базова ознака цього права полягає у можливості власника одержувати користь і корисні властивості від належної йому речі.

У науковій літературі також акцентується увага на цільовому призначенні права користування. Його мета полягає у задоволенні матеріальних та духовних потреб, причому не виключно індивідуальних, але й колективних. Реалізація права користування відбувається через одержання корисних властивостей речі, які спрямовані насамперед на забезпечення інтересів власника. Водночас здійснення права власності передбачає обов'язок ураховувати не лише приватні, а й суспільні інтереси. Такий підхід прямо закріплений у Конституції України, відповідно до якої використання власності не повинно завдавати шкоди правам, свободам і гідності людини, а також інтересам суспільства (ст. 41).

Окремо слід наголосити, що категорія ефективності у застосуванні до об'єктів комунальної власності, яка за своєю природою є колективною формою власності, має інше змістовне наповнення, ніж поняття економічної ефективності, характерне для оцінки використання приватного майна. У сфері приватної власності ефективність зазвичай визначається за суто комерційними критеріями, такими як прибутковість, рентабельність окремого

майна чи господарської діяльності загалом. Натомість щодо комунальної власності, на нашу думку, недоцільно обмежуватися лише економічними показниками. Поряд із ними необхідно враховувати й соціальний вимір, оцінюючи використання майна з позицій інтересів відповідної територіальної громади як колективного власника.

Таким чином, оцінювання ефективності користування об'єктами комунальної власності має ґрунтуватися на поєднанні двох взаємодоповнювальних підходів. Перший — економічний або комерційний — спрямований на аналіз управлінських рішень з огляду на отриманий дохід чи фінансову доцільність відповідних операцій. Другий — соціальний — дозволяє визначити результативність управління комунальним майном з точки зору користі для місцевої спільноти, тобто з урахуванням таких управлінських рішень, реалізація яких не завжди забезпечує прямі бюджетні надходження, але сприяє вирішенню суспільно значущих завдань.

У межах економічної науки та прикладної практики сформовано широкий перелік усталених показників і їх груп, за допомогою яких здійснюється оцінка економічної результативності використання майна, закріпленого за підприємствами, установами та організаціями. Такі індикатори дають змогу комплексно проаналізувати ефективність функціонування суб'єкта господарювання як єдиного майнового комплексу з урахуванням різних напрямів його діяльності. Узагальнено до них відносять показники рентабельності, ділової активності, структури капіталу, фінансової стійкості, ліквідності, а також інвестиційні критерії. Водночас доцільно підтримати позицію Т. Б. Лебеди, яка обґрунтовано вказує на наявність низки специфічних проблем при визначенні економічної ефективності використання комунального майна, що перебуває в управлінні комунальних підприємств і організацій. Насамперед це зумовлено тим, що передане в управління комунальне майно, як правило, не функціонує як самостійний об'єкт господарювання. Воно залучається до господарського процесу разом з іншим майном підприємства, що ускладнює відокремлення результатів його

використання. Крім того, в ході експлуатації такого майна відбуваються процеси зносу, списання, модернізації, добудови або технічного переоснащення, що неминуче трансформує структуру комунальної власності. На практиці це породжує серйозні труднощі у визначенні змін вартості конкретних об'єктів комунального майна, зокрема у частині розмежування приросту окремих складових між майном, переданим в управління (тобто комунальною власністю), та власним майном підприємства [57, с. 52]. Зазначені обставини об'єктивно зумовлюють особливу специфіку формування системи фінансових показників, які застосовуються для оцінки економічної ефективності використання комунального майна, що перебуває в управлінні.

Окрім цього, слід урахувати, що не всі об'єкти комунальної власності призначені для отримання фінансового результату. Поряд із майном, здатним генерувати надходження до бюджету і придатним для оцінювання за допомогою традиційних економічних індикаторів, до складу комунальної власності входять і такі об'єкти, функціонування яких від початку не орієнтоване на досягнення комерційного ефекту. Утримуючи подібні об'єкти, органи місцевого самоврядування реалізують насамперед публічний інтерес, що полягає у задоволенні колективних потреб населення відповідної територіальної громади та забезпеченні базових життєвих умов у сферах, віднесених до компетенції місцевої влади. У цьому контексті використання класичних ринкових критеріїв оцінки, зокрема показників прибутковості чи рентабельності, є неприйнятним і методологічно необґрунтованим. Зважаючи на те, що мета управління такими об'єктами полягає не в максимізації фінансового результату, а в досягненні максимально можливого соціального ефекту за умови раціонального використання бюджетних ресурсів, оцінювання ефективності їх використання має ґрунтуватися на соціальному критерії. У цьому випадку ключовими є відповіді на питання щодо підвищення якості життя населення, рівня соціального розвитку

територіальної громади, динаміки її інфраструктурного та людського потенціалу тощо.

З урахуванням необхідності застосування адекватних критеріїв оцінки управлінських рішень, а також проаналізувавши наукові підходи вітчизняних дослідників до цієї проблематики [58, с. 15] і спираючись на викладені вище положення, мною була сформована система показників оцінювання ефективності використання комунального майна в цілому — для всіх об'єктів комунальної власності. Така система орієнтована, з одного боку, на інтереси територіальної громади як власника майна, а з іншого — на забезпечення прозорості та обґрунтованої звітності перед органами місцевого самоврядування щодо результатів використання комунальними підприємствами й установами майна, закріпленого за ними на відповідних правових підставах (див. рис. 1).

Отже, можна дійти висновку, що щодо об'єктів комунальної власності доцільно застосовувати два взаємодоповнювальні підходи, які, відповідно, формують дві групи критеріїв оцінки ефективності управлінських рішень. Поєднання економічного та соціального критеріїв створює підґрунтя для класифікації об'єктів комунальної власності залежно від їх ролі у реалізації інтересів власника. У цьому контексті виокремлюють, по-перше, комерційну комунальну власність — майно, яке використовується або потенційно може бути використане з метою отримання економічного результату, і, по-друге, операційну комунальну власність — майно, що застосовується органами місцевої влади для виконання адміністративних і соціальних функцій та утримується повністю за рахунок бюджетних коштів [59, с. 404].



*рис 1. Система показників оцінки ефективності управління об'єктами комунальної власності*

Беручи до уваги те, що управління об'єктами комунальної власності комерційного характеру має бути зорієнтоване передусім на зростання фінансової віддачі від їх використання, оцінювання результативності експлуатації таких об'єктів доцільно здійснювати насамперед за економічними показниками. До них, зокрема, належать рівень прибутковості, обсяг дивідендних надходжень до місцевого бюджету та інші фінансові індикатори. Водночас зосередження виключно на економічних критеріях не

може вважатися достатнім, оскільки управління комунальним майном за своєю природою пов'язане з урахуванням інтересів територіальної громади. Тому поряд із фінансовими показниками необхідно оцінювати і соціальну складову ефективності використання відповідних об'єктів, зокрема з точки зору їх значення для мешканців громади та впливу на якість життя населення.

Що стосується другої групи об'єктів — операційної комунальної власності, — то їх управління має бути спрямоване передусім на раціоналізацію та оптимізацію бюджетних витрат, необхідних для їх утримання та функціонування. За таких умов пріоритет у системі оцінювання ефективності управлінських рішень логічно надавати саме соціальним критеріям. Інакше кажучи, у процесі аналізу результативності управління об'єктами комерційної власності визначальною мають бути економічні показники, тоді як соціальні виконують допоміжну, субдомінантну роль. Натомість щодо об'єктів операційної власності ситуація є зворотною: тут ключовими є соціальні критерії, а економічні показники мають враховуватися як додаткові [60, с. 92].

Саме система критеріїв ефективності управління об'єктами комунальної власності повинна слугувати базою для вибору оптимальної форми використання кожного конкретного об'єкта. На практиці нині застосовується широкий спектр таких форм, серед яких найбільш поширеними є передача майна в оренду, закріплення його за комунальними підприємствами та установами на відповідних правових підставах, надання у користування фізичним і юридичним особам, використання як внеску до статутних фондів підприємств зі змішаною формою власності, передача в концесію, а також відчуження шляхом продажу чи приватизації.

Вибір тієї чи іншої моделі використання комунального майна здійснюється власником з урахуванням цілей, які він прагне досягти. Водночас слід мати на увазі, що щодо одного й того самого об'єкта комунальної власності можуть переслідуватися різні, а інколи й взаємопов'язані цілі. Їх формування залежить від низки чинників, серед яких

соціальна значущість об'єкта, його потенційна або фактична прибутковість, а також законодавчо встановлені обмеження щодо допустимих форм управління та приватизації. Саме тому, обираючи певний спосіб використання майна, органам місцевого самоврядування доцільно виходити з оцінки актуальної суспільної корисності об'єкта, поєднання його економічної та соціальної ефективності, а також довгострокових стратегічних інтересів місцевої влади.

На нашу думку, з метою підвищення результативності управління комунальним майном доцільно здійснити групування всіх об'єктів комунальної власності за певними ознаками та визначити для кожної з виділених груп пріоритетні напрями подальшого використання. Такий підхід дозволить систематизувати управлінські рішення та підвищити їх обґрунтованість. З огляду на це, пропонується виокремити відповідні групи об'єктів комунальної власності та окреслити можливі варіанти управлінських рішень щодо кожної з них.

Однією з виокремлених груп об'єктів комунальної власності є місцева казна. До неї належить майно, яке перебуває у безпосередньому володінні, користуванні та розпорядженні органів місцевої виконавчої влади. Зазначені органи наділені повноваженнями щодо управління таким майном у межах чинного законодавства та з урахуванням його функціонального призначення, а також поточних і стратегічних зобов'язань, які стоять перед територіальною громадою. Використання об'єктів місцевої казни здійснюється з огляду на потреби забезпечення стабільності виконання як короткострокових, так і довгострокових завдань публічного характеру.

Окрему групу формують соціально значущі об'єкти комунальної власності. По-перше, до них належать об'єкти соціально-культурного призначення, безпосередньо пов'язані з реалізацією гарантованих Конституцією України прав громадян у сферах освіти, охорони здоров'я, відпочинку та інших базових соціальних потреб. Щодо такого майна не допускається ухвалення рішень про відчуження, оскільки воно має

залишатися у комунальній власності, а діяльність відповідних установ підлягає фінансуванню з місцевого бюджету. По-друге, до цієї ж групи включаються спеціалізовані будівлі та споруди [61, с. 27], зокрема адміністративні будівлі, порти, вокзали та подібні об'єкти, які належать до операційної власності. Таке майно не призначене для безпосереднього комерційного використання, а його функціонування обумовлене потребами публічного управління та забезпечення життєдіяльності територіальної громади.

Наступну групу становлять об'єкти, призначені для надання послуг населенню. До неї віднесено будівлі та споруди житлового фонду, об'єкти інженерної інфраструктури населених пунктів, а також об'єкти незавершеного будівництва. Майно цієї категорії може залучатися до цивільного обігу з метою формування надходжень до місцевого бюджету. Зокрема, воно може передаватися у оперативне управління комунальним підприємствам, здаватися в оренду або концесію, а також відчужуватися шляхом приватизації, за винятком тих об'єктів, які відповідними рішеннями органів місцевого самоврядування віднесені до переліку таких, що не підлягають приватизації. Крім того, органи місцевої влади мають можливість залучати це майно до участі у спільній діяльності з іншими суб'єктами.

Що стосується вибору моделі управління підприємствами комунальної власності у сферах торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення та інших подібних галузях, то вирішальне значення тут має попередній аналіз результатів їх господарської діяльності. За його підсумками можуть ухвалюватися рішення про реорганізацію таких підприємств, припинення їх діяльності або ліквідацію. Наслідком цього, у свою чергу, може стати продаж майна, закріпленого за відповідними суб'єктами, або передача його в оперативне управління іншим комунальним підприємствам чи установам.

Результати проведеного дослідження дають підстави для узагальнюючого висновку про те, що визначальними орієнтирами при виборі

конкретної форми використання об'єктів комунальної власності мають бути як ефективність, так і економічна доцільність їх подальшої експлуатації. Щодо кожного об'єкта, віднесеного до певної групи, необхідно всебічно розглядати всі можливі варіанти його використання. Водночас не існує універсальних або абсолютних критеріїв, які дозволили б для кожної з виокремлених груп однозначно рекомендувати одну оптимальну форму управління, оскільки вибір значною мірою залежить від зовнішніх умов, а не лише від внутрішніх характеристик самого об'єкта. Приймаючи управлінські рішення, органи місцевого самоврядування повинні враховувати, що їх ефективність не завжди може бути адекватно виміряна виключно економічними показниками. Не менш важливим є соціальний вимір, адже діяльність місцевої влади за своєю суттю спрямована насамперед на розв'язання соціальних завдань та задоволення потреб відповідної територіальної громади.

### **3.3. Розпорядження комунальною власністю органами місцевого самоврядування**

Подальший аналіз доцільно зосередити на праві розпорядження як одному з ключових елементів змісту права власності. У загальному розумінні це право виражається у здійсненні власником активних дій щодо речі, яка належить йому на праві власності. Вирішальною передумовою реалізації таких дій є наявність усвідомленої волі власника, оскільки саме вона визначає спрямованість і характер розпорядчих повноважень. Отже, відмінною ознакою права розпорядження виступає вольовий, свідомо сформований акт поведінки.

Без виявлення волі суб'єкта здійснення права розпорядження є неможливим. Водночас реалізація правомочностей володіння чи користування у певних випадках може відбуватися і без активного волевиявлення власника. Таким чином, право розпорядження має якісно іншу

правову природу, оскільки передбачає обов'язкове прийняття рішення щодо юридичної або фактичної долі речі.

Зміст права розпорядження охоплює широкий спектр дій, які може вчиняти власник. Насамперед ідеться про правочини, спрямовані на передання права власності іншій конкретно визначеній особі. До цієї групи належать договори купівлі-продажу, поставки, міни, дарування та інші цивільно-правові угоди, що забезпечують відчуження речі. Іншим різновидом розпорядчих дій є передання іншій особі окремих елементів права власності, зокрема шляхом укладення договору найму, за яким власник зберігає титул, але надає можливість тимчасового користування майном.

Крім того, власник уповноважений укладати правочини, спрямовані на встановлення обмежень чи обтяжень свого права власності. До таких дій належать, зокрема, встановлення сервітуту або передання майна в заставу. Окрему групу становлять дії, спрямовані на фізичне знищення майна, що не пов'язане з його споживанням. У цьому випадку власник має право припинити існування речі як об'єкта цивільних прав шляхом її знищення, що водночас зумовлює припинення самого права власності. Також до змісту права розпорядження належить можливість добровільної відмови власника від належного йому майна.

У цілому право розпорядження, подібно до права користування, формує динамічний аспект відносин власності, оскільки пов'язане з активною поведінкою власника щодо речі. Саме через реалізацію розпорядчих повноважень власник може передати право власності іншим особам, знищити річ, залишити її або відмовитися від неї. У такий спосіб він фактично визначає подальшу юридичну долю об'єкта, приймаючи рішення щодо його майбутнього існування чи вибуття з цивільного обігу. Визначення такої долі можливе виключно на підставі усвідомленої волі власника, тоді як дії третіх осіб, спрямовані на припинення права власності всупереч цій волі, не можуть бути віднесені до здійснення права розпорядження.

Реалізація повноважень щодо матеріальної складової комунальної власності вимагає чіткого розуміння особливостей окремих форм управління таким майном. Це передбачає застосування послідовного логічного алгоритму, який включає: визначення змісту відповідної управлінської форми; аналіз нормативно-правових актів, що регулюють порядок використання комунального майна; характеристику механізмів управління; окреслення кола об'єктів комунальної власності, для яких застосування цієї форми є доцільним; а також оцінку практики її реалізації в Україні.

Проблематика розпорядження комунальним майном стала предметом наукових досліджень низки українських учених, зокрема О. В. Батанової, В. І. Борденюка, І. П. Бутка, І. А. Грицяка, В. М. Кампа, В. М. Князева, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, Н. Р. Нижник, М. І. Пухтинського, а також російських науковців Ю. А. Тихомирова та В. Є. Чиркіна. У їхніх працях розкрито сутність права власності, особливості управління комунальним майном і об'єктами спільної власності, а також засади організації діяльності представницьких органів територіальних громад. Водночас комплексний аналіз і порівняльна оцінка можливих форм управління комунальною та спільною власністю залишалися поза межами ґрунтовних досліджень, у зв'язку з чим здійснене дослідження є однією з перших спроб системного розгляду цієї проблематики.

Світова практика виробила різноманітні функціональні форми розпорядження комунальним майном [62, с. 315]. До таких форм належать як спільне, так і самостійне використання майна, безоплатна передача об'єктів із державної власності або між суб'єктами комунальної власності, створення комунальних установ, застосування концесійних механізмів, продаж чи оренда майна, його приватизація або передання в заставу. Подальший аналіз передбачає детальніше ознайомлення з кожним із зазначених різновидів розпорядження комунальним майном у діяльності органів місцевого самоврядування.

Самостійне використання комунального майна територіальною громадою передбачає створення на його основі комунальних підприємств, установ та організацій, основною метою діяльності яких є надання публічних послуг населенню. При цьому органи місцевого самоврядування зберігають за собою повноваження щодо прийняття рішень про ліквідацію, консервацію, реорганізацію або перепрофілювання таких суб'єктів [63, с. 213]. До об'єктів самостійного використання можуть належати підприємства комунального обслуговування, комбінати комунальних послуг, а також заклади соціальної інфраструктури. У соціальній сфері ця форма управління є домінуючою, тоді як у господарській діяльності вона лише починає набувати поширення.

Спільна експлуатація об'єктів комунальної власності передбачає координацію зусиль кількох територіальних громад різних населених пунктів на договірній основі з метою забезпечення фінансового та матеріального утримання таких об'єктів [19]. У межах цієї форми управління відбувається інтеграція ресурсів громад для підтримання функціонування майна, яке має міжмуніципальне значення.

До об'єктів, що можуть перебувати у спільному використанні, належать заклади загальної середньої освіти, дільничні лікарні, підрозділи пожежної охорони, об'єкти систем збирання, зберігання та утилізації твердих побутових відходів, елементи водо- й газопостачання, а також об'єкти дорожньої інфраструктури. Водночас на практиці ця форма розпорядження комунальним майном застосовується вкрай обмежено, що зумовлено відсутністю чіткого методологічного механізму функціональної інтеграції діяльності територіальних громад.

Попри це, на рівні обласних і районних рад зберігається право власності на окремі об'єкти соціальної інфраструктури, зокрема загальноосвітні школи, лікарні та заклади пожежної охорони. Окремі приклади консолідації фінансово-матеріальних ресурсів простежуються у процесі будівництва газопроводів до населених пунктів, що реалізується

шляхом співфінансування робіт за рахунок коштів державного, обласного, районного та місцевих бюджетів.

Окремою формою розпорядження комунальним майном є його безоплатна передача у державну власність. Порядок здійснення такої передачі визначається Кабінетом Міністрів України [23] і фактично означає добровільну відмову територіальної громади від частини належного їй майна на користь держави. Законодавство України прямо надає територіальним громадам право здійснювати подібні дії.

У державну власність можуть передаватися об'єкти соціальної інфраструктури, що надають послуги спеціального або міжтериторіального характеру, зокрема санаторії, диспансери, бази відпочинку, а також музеї та пам'ятки історії, у процесі дослідження яких встановлено їх загальнонаціональну цінність. До цієї категорії можуть належати й об'єкти, утримання яких потребує значних фінансових витрат. Разом із тим, зазначена форма управління не набула широкого застосування, оскільки територіальні громади, як правило, не отримували у комунальну власність об'єкти соціальної інфраструктури з розширеною територією обслуговування.

На нормативному рівні Кабінет Міністрів України постановою від 21 вересня 1998 року № 1482 затвердив Порядок подання та розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність та утворення і роботи комісій з питань передачі об'єктів у державну власність. Цей акт визначає процедурні засади ініціювання, погодження та практичної реалізації передачі майна.

Ініціатива щодо передання об'єктів з комунальної у державну власність може виходити від місцевих органів виконавчої влади. У такому разі вони звертаються до відповідних сільських, селищних або міських рад — стосовно майна, що перебуває у власності конкретної територіальної громади, або до районних чи обласних рад — щодо об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться в їх управлінні. Після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на передачу майна місцевий

орган виконавчої влади направляє відповідні матеріали до органу центральної виконавчої влади, який, у свою чергу, подає пропозиції до Міністерства економічного розвитку і торгівлі.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі на основі отриманих пропозицій у місячний строк, за погодженням із Міністерством фінансів України та Фондом державного майна, готує проекти відповідних рішень Кабінету Міністрів України. Після ухвалення урядом рішення орган, уповноважений управляти державним майном, що приймається, формує комісію з питань передачі, яка здійснює безпосередню процедуру приймання об'єкта.

Питання передачі майна до комунальної власності територіальних громад сіл, селищ і міст або до їх спільної власності врегульовано окремим законом [64, с. 443]. Цей нормативний акт визначає базові засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність відповідних територіальних громад чи їх об'єднань, а також регламентує умови безоплатної передачі або обміну об'єктів комунальної власності у державну власність.

Дія зазначеного закону поширюється на об'єкти державної та комунальної власності, у тому числі на майно, передане в безоплатне користування самоврядним установам і організаціям або надане в оренду. Крім того, положення цього закону можуть застосовуватися і до об'єктів інших форм власності, якщо інше не передбачено законом або рішеннями відповідних органів місцевого самоврядування.

Водночас необхідно акцентувати увагу на тому, що передання об'єктів із державної у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ і міст допускається виключно за умови отримання згоди відповідних сільських, селищних або міських рад, якщо інше прямо не встановлено законом. У випадку передачі майна у спільну власність територіальних громад обов'язковою є згода районних або обласних рад, за відсутності спеціальних законодавчих винятків. Прийняття рішення про надання такої згоди

здійснюється виключно на пленарному засіданні відповідної ради, що забезпечує колегіальний характер ухвалення управлінських рішень у сфері розпорядження майном.

За наявності рішення органу місцевого самоврядування про згоду на прийняття об'єкта до комунальної або спільної власності, а також за умови ухвалення власником рішення про передачу такого майна, сторона, яка приймає об'єкт, зокрема виконавчий комітет відповідної сільської, селищної чи міської ради, формує спеціальну комісію з приймання об'єкта та визначає її голову. Зазначена комісія зобов'язана протягом місячного строку здійснити процедуру приймання-передачі майна.

Юридичне оформлення передачі здійснюється шляхом складання акта приймання-передачі, який підписується головою та членами комісії і підлягає затвердженню органом, що її створив. Саме з моменту підписання цього акта у сторони, яка приймає майно, виникає право власності на відповідний об'єкт, що має принципове значення для визначення правового статусу майна.

Органи, яким майно передано у власність або передано до сфери управління, зобов'язані у двотижневий строк з дати затвердження актів приймання-передачі повідомити про здійснену передачу органи державної статистики та органи державної податкової служби. Крім того, вони мають забезпечити оформлення свідоцтва про право власності на об'єкти нерухомого майна в бюро технічної інвентаризації. Поряд із цим власник або уповноважений ним орган зобов'язаний відповідним наказом чи рішенням закріпити прийняте нерухоме та інше індивідуально визначене майно за конкретним підприємством, установою або організацією на праві повного господарського відання чи оперативного управління.

Питання створення комунальних підприємств і установ, а також участі органів місцевого самоврядування у господарських товариствах урегульовано законодавством, відповідно до якого до повноважень сільських, селищних і міських рад належить прийняття рішень щодо заснування, ліквідації, реорганізації та перепрофілювання підприємств, установ і організацій

комунальної власності відповідної територіальної громади. У зв'язку з цим одним із ключових напрямів діяльності місцевих рад та сільських, селищних і міських голів має стати формування багатофункціональних підприємств комунальної власності.

Розширення спектра послуг, що надаються населенню через такі підприємства, сприяє не лише підвищенню якості обслуговування громади, а й залученню додаткових фінансових надходжень до місцевого бюджету. Водночас функціонування комунальних підприємств створює умови для працевлаштування мешканців громади та реалізації заходів соціального захисту населення, що підкреслює їх значення як інструменту соціально-економічного розвитку територій.

Підготовчий етап створення обслуговуючого комунального підприємства передбачає всебічний аналіз низки передумов, які безпосередньо впливають на подальшу ефективність його діяльності. Зокрема, орган місцевого самоврядування повинен оцінити наявність і стан матеріально-технічної бази, кадрового потенціалу, а також реальний попит на товари, роботи та послуги, що плануються до виробництва або надання таким підприємством. Сукупність зазначених чинників має забезпечити його стабільне функціонування в майбутньому.

За результатами вивчення цих аспектів відповідна рада ухвалює рішення про створення комунального підприємства, затверджує його установчі документи та здійснює призначення керівника (директора). При цьому можуть використовуватися типові або орієнтовні зразки рішень і статутів. Водночас у статуті підприємства необхідно чітко й однозначно визначити предмет та цілі його діяльності. Практика свідчить, що значно менше організаційних і правових ускладнень виникає у випадках, коли до предмета діяльності включено максимально можливий перелік допустимих видів діяльності.

Після затвердження статуту комунального підприємства обов'язковим є проходження процедури його державної реєстрації. Така реєстрація

здійснюється у виконавчому комітеті міської ради або в районній державній адміністрації за місцезнаходженням підприємства, а також у відповідних органах державної статистики та податкової служби. Окрім цього, підприємство повинно отримати дозвіл на виготовлення печатки в межах дозвільної системи, зареєструватися як платник страхових внесків до Пенсійного фонду, як страхувальник у Фонді соціального страхування, а також стати на облік у районній службі зайнятості.

З позиції соціальної доцільності пріоритетним вважається створення некомерційних комунальних підприємств, основною метою діяльності яких є задоволення потреб територіальної громади, а не отримання прибутку. Такі суб'єкти не належать до підприємницьких у класичному розумінні, оскільки їх функціонування спрямоване передусім на забезпечення суспільно значущих інтересів.

Використання фінансових ресурсів комунальних підприємств має специфічні особливості. Сам факт їх створення передбачає можливість отримання прибутку, який підлягає розподілу відповідно до порядку, встановленого рішенням ради та положеннями статуту підприємства. Таким чином, фінансова діяльність комунальних підприємств поєднує елементи господарської самостійності з публічним контролем з боку органів місцевого самоврядування.

Окреме місце серед форм управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад посідає концесія. На сучасному етапі в Україні лише формується система державно-приватного партнерства, у межах якої концесія поступово утверджується як більш складний, порівняно з орендою чи відчуженням, механізм залучення приватного сектору до управління публічним майном.

Законодавство визначає концесію як надання уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування з метою задоволення суспільних потреб на платній та строковій основі права юридичній або фізичній особі — суб'єкту підприємницької діяльності — на

створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії. Таке право надається на підставі концесійного договору та передбачає строкове платне володіння відповідним об'єктом за умови прийняття концесіонером зобов'язань щодо його створення чи експлуатації, а також покладення на нього майнової відповідальності та підприємницького ризику.

Відповідно до частини четвертої статті 3 Закону, у концесію можуть передаватися об'єкти права державної або комунальної власності, зокрема майно підприємств, що становлять цілісні майнові комплекси або сукупність таких комплексів, які забезпечують комплексне надання послуг у сферах, визначених законодавством. До об'єктів концесії також належать об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, які можуть бути добудовані з метою подальшого використання для задоволення громадських потреб, а також спеціально збудовані об'єкти, створені відповідно до умов концесійного договору.

Концесійний механізм у сфері управління комунальним майном полягає в наданні фізичним і юридичним особам на підставі договору права на створення, утримання та експлуатацію окремих об'єктів комунальної власності. Таке право має строковий і платний характер та спрямоване на задоволення суспільно значущих потреб територіальних громад. Порядок застосування концесій у цій сфері визначається відповідними законами [65, с. 372].

Окремою формою розпорядження майном, що перебуває у спільній комунальній власності, є його відчуження шляхом продажу. Відчуження майна означає перехід права власності від одного суб'єкта до іншого в результаті укладення правочину, за яким майно передається за грошову винагороду. Юридичним оформленням такого переходу є договір купівлі-продажу, а в окремих випадках — договір міни.

Продаж комунального майна розглядається як форма ринкового відчуження активів територіальної громади з метою наповнення місцевого бюджету. Можливість застосування цього механізму прямо передбачена

законодавством [66, с. 27]. До об'єктів, що можуть бути реалізовані, належать земельні ділянки, інші природні ресурси у разі виникнення нагальної потреби, об'єкти незавершеного будівництва, а також майно, яке не використовується або не є затребуваним територіальною громадою. Водночас практичне застосування цієї форми управління є обмеженим через незначну частку ліквідних активів у загальній структурі комунальної власності.

Рішення щодо відчуження об'єктів комунального майна або майна, що перебуває у спільній власності територіальних громад, належить до виключної компетенції представницьких органів місцевого самоврядування та ухвалюється лише на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських, районних або обласних рад.

Процедура відчуження комунального майна розпочинається після отримання відповідного дозволу власника, яким виступає орган місцевого самоврядування або уповноважений ним орган управління. Реалізація майна шляхом продажу допускається виключно на конкурентних засадах, зокрема через біржові механізми, електронні аукціони «PROZORRO» або конкурсні процедури. У разі, якщо майно перебуває на балансі підприємства, установи чи закладу, балансоутримувач зобов'язаний звернутися до власника із мотивованим поданням, у якому обґрунтовується доцільність відчуження та напями використання коштів, отриманих від продажу.

Після прийняття рішення про відчуження майна балансоутримувач забезпечує укладення договору з юридичною особою, яка має відповідну угоду з Фондом державного майна України на проведення оцінки та реалізацію об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності. Такий порядок покликаний гарантувати прозорість і законність процедури продажу.

Фінансові надходження, отримані внаслідок реалізації комунального майна, за вирахуванням витрат на посередницькі послуги та обов'язкових податкових платежів, визнаються комунальною власністю. Вони спрямовуються на інвестування розвитку комунальних підприємств, установ

або організацій, на балансі яких перебувало відчужене майно. Контроль за цільовим використанням зазначених коштів покладається на відповідні органи місцевого самоврядування як власників майна.

Об'єкти та інше майно комунальної власності не можуть бути вилучені або відчужені без згоди територіальної громади чи представницького органу місцевого самоврядування, що діє від її імені. Передача таких об'єктів до інших форм власності здійснюється виключно на підставі рішення відповідної ради та, як правило, на умовах купівлі-продажу за цінами, що формуються на ринку нерухомості, майна та землі.

Відчуження об'єктів комунальної власності, які мають особливе значення для територіальної громади, допускається лише за результатами місцевого референдуму. Разом із тим на сьогодні відсутній спеціальний закон, який би врегулював порядок його проведення. Перелік таких об'єктів визначається рішенням представницького органу місцевого самоврядування або закріплюється у статуті відповідної територіальної громади.

Окрему категорію становлять об'єкти та майно комунальної власності, що передаються для забезпечення діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади або з метою надання їм загальнонаціонального статусу за клопотанням відповідних державних органів. У таких випадках передача здійснюється у державну власність на безоплатній основі, а органи державної влади зобов'язані компенсувати додаткові витрати органів місцевого самоврядування, пов'язані з вибуттям відповідного майна з комунальної власності.

Орендні відносини у сфері спільної комунальної власності ґрунтуються на передачі об'єктів комунального майна у тимчасове користування на платній основі. Така форма використання майна регулюється законодавством України [67, с. 416] і охоплює широкий спектр об'єктів, зокрема нерухомість (будівлі, споруди, приміщення), земельні ділянки та водні об'єкти. На сучасному етапі оренда є однією з найбільш поширених і фінансово

ефективних форм управління комунальним майном, оскільки виступає стабільним джерелом наповнення місцевих бюджетів.

Запровадження конкурсних засад під час передання об'єктів комунальної власності в оренду позитивно вплинуло як на рівень орендної плати, так і на загальні умови користування майном. Результати досліджень свідчать, що передання приміщень в оренду за результатами конкурсного відбору забезпечує зростання орендних платежів у середньому в 2–2,5 рази, що суттєво підвищує дохідну частину місцевих бюджетів.

З метою прискорення укладення договорів оренди, що безпосередньо впливає на своєчасність надходження коштів до бюджету, доцільним є вдосконалення контролю за проходженням документації у структурних підрозділах Фонду комунального майна міської ради. Зокрема, ефективним заходом може стати впровадження журналів обліку надходження та видачі документів, пов'язаних з оформленням договорів оренди, що дозволить здійснювати контроль за строками їх опрацювання та забезпечити належне зберігання документації.

Посилення контролю за дотриманням орендарями строків підписання договорів, а також застосування штрафних санкцій у разі їх порушення, сприятиме скороченню періоду простою нежитлових приміщень. Це, у свою чергу, забезпечить збільшення обсягів коштів, що надходять до міського бюджету. У цьому контексті важливе значення має підвищення ефективності роботи житлово-експлуатаційних управлінь з метою скорочення строків доступу до приміщень, які підлягають передачі в оренду.

На нашу думку, додатковим дієвим інструментом впливу на несумлінних орендарів може стати активізація претензійно-позовної роботи. Посилений контроль за своєчасністю сплати орендної плати, проведення звірок розрахунків та нарахування пені за прострочені платежі, а також направлення відповідних актів орендарям створюють передумови для зменшення заборгованості та зростання бюджетних надходжень.

У процесі реформування відносин власності оренда посідає важливе місце як один із ключових напрямів роздержавлення майна. Вона розглядається не лише як організаційно-правова форма господарювання, а й як ефективний механізм раціонального використання майнових ресурсів і джерело фінансування видатків місцевих бюджетів.

Законодавством надано органам місцевого самоврядування повноваження самостійно визначати методику розрахунку орендної плати, її граничні розміри та порядок використання шляхом ухвалення відповідних рішень рад. Передача в оренду майна спільної власності територіальних громад області, а також контроль за виконанням умов договорів здійснюються на підставі рішень обласної ради та постанов Кабінету Міністрів України [68].

Рішеннями обласних або районних рад затверджуються методика обчислення та порядок використання орендної плати за майно спільної власності територіальних громад області, положення щодо умов і порядку надання пільг орендарям, правила проведення конкурсу на право укладення договору оренди, а також перелік документів, які подаються орендодавцеві для укладення договорів оренди цілісних майнових комплексів підприємств, їх структурних підрозділів, нерухомого та іншого індивідуально визначеного майна, що перебуває на балансі підприємств, організацій або господарських товариств і є спільною власністю територіальних громад області.

У сучасних умовах передача в оренду державного та комунального майна замість традиційної конкурсної процедури здійснюється шляхом продажу права оренди через електронні аукціони в електронній торговій системі. У межах цієї системи забезпечується відкритий доступ до інформації про укладені договори оренди державного та комунального майна, що підвищує прозорість і публічність орендних відносин.

Крім того, запроваджено публічні переліки об'єктів державного та комунального майна, що передаються в оренду. Зокрема, передбачено формування двох типів переліків: «Переліку першого типу», до якого

включаються об'єкти, щодо яких ухвалено рішення про передачу в оренду на аукціоні, та «Переліку другого типу», що охоплює об'єкти, стосовно яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону.

Законом України «Про оренду державного та комунального майна» № 157 від 03.10.2019 (далі — Закон № 157) закріплено базові етапи процедури передачі об'єктів державної та комунальної власності в оренду. Запроваджені положення спрямовані на забезпечення відкритості орендних відносин, створення конкурентного середовища та досягнення максимальної економічної ефективності для держави й органів місцевого самоврядування у процесі використання майна.

Відповідно до приписів Закону № 157 стартовий розмір орендної плати, що застосовується під час проведення аукціонів, визначається не на підставі експертної оцінки майна, а з урахуванням його балансової вартості, зафіксованої станом на останній день місяця, який передує даті встановлення такої плати. Такий підхід спрямований на уніфікацію розрахунків і спрощення процедури формування початкової ціни.

Водночас на балансоутримувача потенційного об'єкта оренди покладається обов'язок здійснення його переоцінки у визначених законом випадках. Зокрема, така переоцінка є обов'язковою, якщо об'єкт оренди не має визначеної балансової вартості, якщо його залишкова балансова вартість дорівнює нулю, а також у ситуаціях, коли залишкова вартість становить менш як 10 відсотків первісної балансової вартості або балансової вартості, встановленої за результатами останньої переоцінки.

Окремо Закон № 157 встановлює вичерпний перелік випадків, за яких фізичні та юридичні особи не можуть набувати статусу орендарів державного чи комунального майна. Таке нормативне обмеження спрямоване на запобігання зловживанням та забезпечення законності у сфері орендних правовідносин.

Поряд із процедурою передання майна в оренду на практиці виникає й зворотна проблема — припинення орендних відносин і повернення об'єкта з

користування. Підставами для такого повернення можуть бути порушення умов договору оренди, наявність заборгованості зі сплати орендної плати, використання майна не за цільовим призначенням, визначеним договором, а також інші випадки, прямо передбачені умовами договору.

Як у разі примусового припинення орендних відносин, так і за добровільною згодою сторін повернення майна здійснюється на підставі рішення Господарського суду або шляхом досягнення взаємної домовленості між орендодавцем і орендарем, що відповідає загальним засадам цивільного та господарського права.

Окремим напрямом розпорядження комунальним майном є його приватизація, яка передбачає перехід об'єктів із комунальної у приватну власність із застосуванням різних правових механізмів. До таких механізмів належать викуп майна, продаж на аукціоні або за конкурсом, а також реалізація пакета акцій, власником якого виступає територіальна громада. Спеціальним нормативним актом приватизація комунального майна не врегульована, у зв'язку з чим до неї застосовуються положення загального законодавства про приватизацію [69, с. 348].

Рішення щодо доцільності приватизації, вибору її форм і визначення строків ухвалюються територіальною громадою безпосередньо шляхом референдуму або через представницькі органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України про приватизацію. Практична реалізація цього процесу здійснюється на підставі програм приватизації, які розробляються виконавчими органами місцевого самоврядування та затверджуються територіальними громадами або відповідними радами.

Міські ради міст обласного значення наділені правом приймати рішення про делегування повноважень щодо управління окремими об'єктами комунальної власності обласним державним адміністраціям. Аналогічно, сільські, селищні ради та ради міст районного значення можуть делегувати такі функції районним державним адміністраціям [70, с. 350]. Водночас

зазначені ради мають право з власної ініціативи відкликати раніше прийняті рішення про делегування управлінських повноважень.

Крім того, територіальні громади можуть передавати функції управління об'єктами комунальної власності створеним ними асоціаціям або іншим уповноваженим органам. Реалізація делегованих повноважень у таких випадках здійснюється обласними чи районними державними адміністраціями на договірних засадах із відповідними міськими, сільськими та селищними радами.

На рівні первинних територіальних громад і їх об'єднань органи місцевого самоврядування мають право розробляти та впроваджувати місцеві програми приватизації. Як правило, об'єктами приватизації на муніципальному рівні виступають підприємства торгівлі, заклади громадського харчування та об'єкти сфери побутового обслуговування [71, с. 375]. Найбільш активне застосування приватизації комунального майна припадає на середину 1990-х років.

Питання доцільності, порядку та умов відчуження об'єктів права комунальної власності належать до компетенції відповідної місцевої ради. Фінансові надходження, отримані в результаті такого відчуження, зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку, що забезпечує їх цільове використання в інтересах територіальних громад.

Приватизація об'єктів комунальної власності здійснюється на підставі положень чинного законодавства України [72, с. 272], а також інших нормативно-правових актів, що регламентують порядок і умови приватизаційних процесів. Переліки майна, яке підлягає приватизації, затверджуються органами місцевого самоврядування шляхом ухвалення відповідних рішень на пленарних засіданнях рад. У разі функціонування спеціально створених органів приватизації саме вони забезпечують проведення відповідних процедур; за їх відсутності повноваження з реалізації приватизації передаються органам або суб'єктам, яким такі функції

делеговано. Передача може здійснюватися як у формі затвердженого переліку об'єктів, так і щодо окремо визначених об'єктів комунальної власності.

При цьому особливу увагу слід звертати на те, що у рішеннях органів місцевого самоврядування мають бути чітко визначені способи приватизації відповідного майна. За наявності одного потенційного покупця допускається початок приватизаційної процедури без проведення конкурентних торгів. Оцінка об'єктів приватизації здійснюється відповідно до вимог Методики оцінки майна [73, с. 151], що забезпечує обґрунтованість визначення їх вартості.

У випадках повернення майна з державної власності, а також передачі об'єктів зі спільної чи іншої форми комунальної власності, відповідні дії здійснюються з дотриманням вимог законодавства та постанов Кабінету Міністрів України. За ініціативою сільських, селищних і міських рад районні та обласні ради зобов'язані ухвалювати рішення про передачу у комунальну власність відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності, які розташовані на їх території та призначені для задоволення колективних потреб виключно цих громад.

Повернення об'єктів із приватизації допускається у разі невиконання покупцем взятих на себе зобов'язань, зокрема щодо здійснення інвестицій, своєчасної виплати заробітної плати працівникам або інших умов, передбачених договором купівлі-продажу. У таких випадках застосовуються правові механізми, визначені чинним законодавством та умовами відповідних договорів.

Окремою формою розпорядження комунальним майном є його застава. Застава комунального майна полягає у використанні таких об'єктів як засобу забезпечення повернення кредитних ресурсів, залучених суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють діяльність, необхідну для територіальної громади, або беруть участь у реалізації програм економічного та соціально-культурного розвитку відповідної території. Відносини у сфері

застави регулюються законами України «Про заставу» та «Про іпотеку» [74, с. 642].

Предметом застави може виступати будь-яке ліквідне комунальне майно. Водночас на сучасному етапі використання цієї форми управління комунальною власністю залишається обмеженим, зокрема через недостатній розвиток механізмів страхування ризиків втрати або пошкодження майна [75, с. 313].

На підставі аналізу нормативно-правового регулювання та тенденцій еволюції функціональних форм управління комунальним майном доцільно сформулювати таке узагальнене визначення: функціональна форма розпорядження комунальним майном — це сукупність юридичних інструментів, прийомів, режимів і способів, які застосовуються територіальною громадою або її представницьким органом з метою цілеспрямованого впливу на окремий об'єкт або групу об'єктів комунальної чи спільної власності територіальних громад для забезпечення їх ефективного використання.

Водночас слід зазначити, що розвиток зазначених форм управління має нерівномірний характер. Найбільшого поширення набули відносно прості форми, що зумовлено високим рівнем їх нормативно-правового забезпечення. У зв'язку з цим актуальним є подальше вдосконалення законодавчої бази, яка б створювала умови для повноцінного й ефективного застосування всього спектра форм управління комунальним майном.

Перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі пов'язані з пошуком нових підходів та удосконаленням нормативно-правових і організаційних механізмів реалізації наявних функціональних форм управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад.

#### **3.4. Управління муніципальною власністю в окремих країнах світу.**

Сучасні системи місцевого самоврядування в зарубіжних державах характеризуються передусім двома взаємопов'язаними рисами: загальною виборністю органів влади на місцях та значним рівнем їх інституційної автономії у вирішенні питань локального значення. Така автономність не є декларативною, а ґрунтується на наявності реальних матеріальних і фінансових передумов, зокрема муніципальної власності, праві самостійного формування та використання місцевих податків, а також можливості ухвалювати нормативні акти в межах власної компетенції.

Важливу роль у закріпленні правових гарантій місцевої автономії відіграла Європейська хартія місцевого самоврядування, схвалена Комітетом міністрів Ради Європи у 1985 році. Її положення, у поєднанні з національним законодавством більшості європейських країн, створили нормативну основу для захисту комунальної власності та забезпечення стабільності її використання органами місцевої влади під час реалізації покладених на них функцій. Таким чином, майнова база місцевого самоврядування розглядається як необхідна умова його реальної спроможності.

У наукових дослідженнях, присвячених проблематиці місцевого управління, найбільш поширеним є підхід, що класифікує моделі організації влади на місцях залежно від характеру взаємодії між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади. У межах цього підходу традиційно виокремлюють три базові моделі: англосаксонську, континентальну та змішану [76, с. 196].

Англосаксонська модель, притаманна таким країнам, як Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Канада, Індія, Австралія та іншим державам із відповідною правовою системою, характеризується високим ступенем децентралізації та значною управлінською самостійністю муніципалітетів. Органи місцевого самоврядування в цих країнах виступають як відносно незалежні суб'єкти публічної влади, які несуть відповідальність за широкий спектр питань місцевого розвитку.

Натомість континентальна модель, поширена у Франції, Італії, Іспанії, Бельгії та низці інших європейських держав, передбачає тісніший адміністративний зв'язок між місцевими органами та центральною владою. У межах цієї моделі зберігається суттєвий вплив держави на діяльність муніципалітетів, зокрема через механізми контролю та координації, що відображає історично сформовану традицію унітарної організації влади.

Окрему увагу в контексті аналізу моделей місцевого самоврядування привертає досвід Швейцарії, яка вирізняється винятковою стабільністю системи муніципального управління. Незважаючи на складні історичні умови розвитку, пов'язані з внутрішніми конфліктами, трансформацією політичної влади та управлінських механізмів у XIX столітті, ця держава зуміла сформувати ефективну та стійку модель функціонування місцевих громад.

Ключовим елементом швейцарської системи є муніципальні утворення, організовані за принципом громад, які наділені широкими повноваженнями у сфері використання та управління муніципальною власністю. У процесі історичного розвитку було визначено пріоритетні напрями діяльності таких утворень, серед яких – формування системи обліку майна, забезпечення його раціонального використання, нарощування дохідної бази, а також участь у реалізації як локальних, так і загальнодержавних інфраструктурних проєктів.

Значна частина функцій муніципалітетів у Швейцарії спрямована на забезпечення повсякденних потреб населення, зокрема у сферах водопостачання, утримання транспортної інфраструктури, пожежної безпеки, поводження з відходами та інших послуг, безпосередньо пов'язаних із якістю життя громади. При цьому фінансові ресурси, отримані як у формі податкових надходжень, так і в результаті використання муніципальної власності, застосовуються з урахуванням інтересів конкретного територіального утворення.

Таким чином, аналіз загальних підходів до організації місцевого самоврядування та управління муніципальною власністю у зарубіжних країнах свідчить, що саме поєднання нормативних гарантій, матеріальної

бази та управлінської автономії створює передумови для ефективного функціонування місцевої влади. Зазначений досвід є важливим орієнтиром для подальшого вдосконалення системи управління муніципальною власністю в Україні.

Порівняльний аналіз організації місцевого самоврядування в різних країнах демонструє суттєву варіативність підходів до розподілу владних повноважень та управління муніципальною власністю. Так, у межах французької традиції, характерної для Франції, Італії, Португалії, Греції, а також окремих періодів розвитку Іспанії та Бельгії, простежується тенденція до регіоналізації унітарної держави, за якої місцеві органи влади функціонують у тісному адміністративному зв'язку з центральними інститутами.

Натомість у скандинавських країнах, зокрема у Швеції, Норвегії, Данії та Фінляндії, сформувалася модель, що базується на високому рівні місцевої автономії. Для цієї традиції характерне надання муніципалітетам значного обсягу самостійних повноважень у соціально-економічній сфері, що поєднується з відповідальністю за ефективне використання майна та фінансових ресурсів. В англосаксонській системі, зокрема у Великобританії, акцент робиться на місцевому управлінні як інструменті надання публічних послуг, при цьому муніципалітети функціонують у межах чітко визначених компетенцій [77, с. 90].

Особливий інтерес становить досвід Польщі, де організація місцевої влади неодноразово зазнавала реформування. Починаючи з 1970-х років і до кінця 1980-х років, народні ради в цій державі розглядалися як органи державної влади та громадського самоврядування, а згодом — як інститути територіального управління. Відновлення класичної моделі місцевого самоврядування у 1990 році стало важливим етапом демократичних перетворень, що було закріплено в законі про територіальне самоврядування та супровідних нормативних актах.

У сучасній Польщі базовою одиницею територіального самоврядування залишається гміна (громада), яка наділена правом брати участь у формуванні публічних доходів відповідно до обсягу покладених на неї завдань. Органи місцевого самоврядування отримали можливість установлювати розміри місцевих податків і зборів у межах, визначених законодавством, а також самостійно розпоряджатися об'єктами комунальної власності. При цьому модель територіального управління ґрунтується на принципі дуалізму, відповідно до якого частину функцій виконують представники урядової адміністрації, а решту — органи самоврядування, підзвітні місцевим спільнотам.

Французька система місцевого самоврядування, попри значний історичний досвід, стикається з проблемами, зумовленими надмірною кількістю комун. Така фрагментованість ускладнює ефективне виконання управлінських функцій і фінансове забезпечення діяльності органів влади на місцях. Водночас доходи, отримані від використання муніципальної власності та ведення місцевого господарства, становлять вагому частку бюджетних надходжень: у бюджетах комун — до 11–12 %, департаментів — близько 5 %.

З метою подолання зазначених труднощів у Франції активно застосовуються механізми міжмуніципального співробітництва та концесійні форми управління. Комунальні об'єкти передаються приватним компаніям на підставі довгострокових договорів концесії, які можуть укладатися на строк від 30 до 50 років. Хоча в межах таких угод інвестор отримує широкі повноваження щодо експлуатації та модернізації майна, право остаточної власності зберігається за муніципалітетом, а після завершення дії договору об'єкти підлягають обов'язковому поверненню в комунальну власність.

Такий підхід дає змогу органам місцевого самоврядування зменшити фінансове навантаження, пов'язане з утриманням і оновленням інфраструктури, не втрачаючи стратегічно важливі активи. Водночас приватні інвестори зацікавлені у підтриманні об'єктів у належному стані з метою відшкодування вкладених коштів. Французький досвід застосування концесій

має багатовікову історію та охоплює управління швидкісними автомагістралями, спортивними спорудами та іншими об'єктами публічного значення.

У Данії система муніципальної влади сформована на основі принципів колективної відповідальності членів спільноти, узгодженості державної та місцевої політики, а також представницького характеру управління. Такий підхід забезпечує тісну взаємодію між різними рівнями влади та сприяє підвищенню ефективності використання муніципальних ресурсів.

Іспанський досвід демонструє, що етнічна, мовна та культурна різноманітність населення може істотно впливати на організацію системи місцевого управління. У відповідь на загострення національного питання на муніципальному рівні було сформовано модель широкої автономії, представлену автономними спільнотами. В Іспанії розрізняють обмежену та повну автономію, причому остання передбачає делегування органам місцевого управління не лише локальних, а й окремих державних повноважень [78, с. 103]. До таких територій належать, зокрема, Каталонія, Країна Басків, Галісія та Андалузія.

Отже, досвід різних держав засвідчує, що ефективність управління муніципальною власністю значною мірою залежить від історичних традицій, адміністративно-територіального устрою, фінансових можливостей та рівня автономії органів місцевого самоврядування. Ці чинники формують різні, але водночас функціонально дієві моделі місцевої влади, окремі елементи яких можуть бути адаптовані до українських реалій.

У межах аналізу функціонування муніципальних органів влади доцільно детальніше зупинитися на з'ясуванні змісту категорій «муніципальна власність» та «управління муніципальною власністю», оскільки саме вони становлять матеріальну основу місцевого самоврядування та визначають його практичну спроможність виконувати соціально-економічні функції.

У наукових дослідженнях муніципальна власність розглядається як сукупність матеріальних об'єктів і майнових прав, що належать окремим муніципалітетам, їхнім об'єднанням, а також іншим юридичним особам муніципального сектору, включно з комунальними підприємствами [79, с. 102]. Такий підхід дає змогу охопити не лише фізичні активи, а й правові можливості їх використання в інтересах територіальної громади.

Управління муніципальною власністю, своєю чергою, доцільно трактувати як цілеспрямовану діяльність органів місцевого самоврядування, спрямовану на розпорядження майном і майновими правами, що перебувають у комунальній сфері, а також на координацію діяльності муніципальних юридичних осіб, у тому числі підприємств, створених для забезпечення потреб населення. Таке управління охоплює як стратегічне планування, так і оперативні рішення, пов'язані з експлуатацією, збереженням і примноженням майнових ресурсів.

Дослідники підкреслюють, що об'єкти муніципальної власності в Україні мають низку специфічних характеристик. Зокрема, вони орієнтовані на задоволення потреб місцевого населення у сфері житлово-комунального господарства, соціально-культурного забезпечення та побутового обслуговування; характеризуються значними витратами на утримання й модернізацію; часто перебувають у стані фізичного зносу або обмеженої придатності до використання; водночас створюють можливості для формування додаткових джерел доходів та забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Урахування цих особливостей є необхідним як у науковому аналізі, так і в практичній діяльності органів влади та суб'єктів господарювання.

У контексті розвитку сільських територій муніципальна власність розглядається як ключовий ресурс реалізації соціальної політики на локальному рівні. Належність таких об'єктів до відповідної територіальної громади та їх участь у забезпеченні соціально-економічних потреб населення визначають колективний характер цієї форми власності. Саме на базі

муніципальних активів формується інфраструктура, необхідна для життєдіяльності сільських поселень, що покладає на місцеві громади особливу відповідальність за їх раціональне використання та збереження [80, с. 144].

Особливості системи муніципального управління значною мірою залежать і від етнокультурного складу населення. Так, в Іспанії багатомовність і культурна різноманітність зумовили формування моделі широкої автономії, у межах якої автономні спільноти отримали можливість самостійно вирішувати значну частину питань місцевого значення, а в окремих випадках — здійснювати делеговані державні повноваження [81, с. 103]. Такий підхід сприяв пом'якшенню суперечностей у межах унітарної держави.

Європейський досвід засвідчує активний обмін управлінськими технологіями між державами-членами ЄС у сфері муніципального менеджменту. Водночас впровадження сучасного інструментарію управління муніципальною власністю в Україні ускладнюється низкою правових, організаційних і фінансово-економічних проблем. Формування дієздатної системи місцевого самоврядування та реалізація принципів Європейської хартії є необхідною передумовою європейської інтеграції України, оскільки стан розвитку територіальних громад перебуває під постійною увагою європейських інституцій [82, с. 15].

У Японії система управління комунальною власністю має дворівневу структуру, де ключову роль відіграють префектури та муніципалітети. За відсутності достатніх фінансових ресурсів на нижчому рівні частина соціально-економічних функцій концентрується на рівні префектур. Окремою особливістю є наявність спеціалізованих адміністративно-територіальних одиниць, що поєднують інтереси місцевих громад і районів [83].

У країнах Західної Європи та США муніципалітети здебільшого функціонують як корпорації — повноправні учасники ринкових відносин, орієнтовані на отримання економічного ефекту в інтересах громади. У США

органи місцевого самоврядування активно застосовують механізми муніципального кредитування, випуску місцевих позик, створення комунальних підприємств, що дає змогу ефективніше управляти муніципальною власністю та реагувати на кризові явища [84, с. 36].

У державах Центральної та Східної Європи, зокрема в Польщі, Угорщині та Латвії, на початкових етапах реформування одним із засобів подолання збитковості комунального сектору стала приватизація. Такий вибір був зумовлений браком державних ресурсів для модернізації застарілої інфраструктури. Залучення міжнародних компаній сприяло впровадженню ефективних управлінських практик і ринкових механізмів ціноутворення, що дало змогу збалансувати інтереси місцевих громад, органів влади та приватних операторів.

Сучасні публічні реформи призвели до формування спільних рис у системах муніципального управління різних країн, серед яких: укрупнення муніципалітетів унаслідок урбанізації; використання муніципальної власності як економічної бази місцевих бюджетів; створення координаційних регіональних органів; передача окремих функцій від малопотужних громад до вищих рівнів управління; поєднання централізованого регулювання з автономією муніципалітетів.

Ефективність розподілу управлінських функцій між центральною та місцевою владою безпосередньо залежить від фінансових можливостей територіальних громад. Як правило, до компетенції муніципальної влади належать питання дошкільної та початкової освіти, житлово-комунального забезпечення, санітарного нагляду, пожежної безпеки та інших сфер, що визначають якість життя населення.

Модернізація муніципальної економіки розглядається як багатовекторний процес, що охоплює розвиток муніципального підприємництва, удосконалення механізмів використання комунальної власності, корпоратизацію муніципального сектору та міжмуніципальну

інтеграцію [85, с. 92]. Важливу роль у цьому процесі може відіграти адаптація позитивного зарубіжного досвіду до українських умов.

З метою підвищення ефективності управління майном комунальної власності доцільно застосовувати комплекс інструментів, рекомендованих у межах Програми USAID «DOBRE», серед яких: оренда, приватизація та списання майна, концесійні механізми, передача об'єктів в оперативне управління, робота з безхазяйним майном, оптимізація діяльності комунальних підприємств, самоврядний контроль у сфері благоустрою та земельних відносин [86, с. 5].

Отже, узагальнення міжнародного досвіду управління муніципальною власністю є необхідною умовою вдосконалення національного законодавства та формування стабільної фінансово-економічної основи місцевого самоврядування в Україні. Реалізація цих завдань потребує поетапного підходу, системності та врахування реальних можливостей територіальних громад.

### **Висновки до розділу 3**

Реалізація права власності комунального майна слід розуміти як систему правомірних дій у межах компетенції уповноваженого суб'єкта (органу місцевого самоврядування) щодо задоволення потреб територіальної громади у сфері комунальної власності. Принципами здійснення права комунальної власності є: підтримка економічних основ місцевого самоврядування; підтримка якості та обсягів надання послуг населенню; розумність; сумлінність; охорона культурної спадщини та довкілля.

Здійснення права комунальної власності відбувається у діяльності уповноважених суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження комунальним майном. Здійснення права комунальної власності, в аспекті володіння об'єктом комунальної власності, має прояв у його зберіганні та утриманні. Доведення факту володіння комунальним майном можливо через встановлення факту його обліку [76, с. 54].

Здійснення права комунальної власності, в аспекті користування об'єктом комунальної власності, може бути реалізовано одночасно декількома особами (спільне користування – декількома територіальними громадами) або як одноособове користування (користування однією територіальною громадою).

Здійснення права комунальної власності може відбуватися за допомогою договірної конструкції. Договір концесії є саме користуванням комунальним майном, оскільки він спрямований за задоволення громадських потреб та надає можливість отримати дохід від передання майна у концесію.

Способами здійснення права комунальної власності, в аспекті розпорядження, є продаж майна; передання комунального майна іншим суб'єктам у порядку приватизації; передання майна комунальної власності до державної власності або до власності об'єднаних територіальних громад.

Орган місцевого самоврядування при відчуженні об'єкта комунальної власності повинен діяти в інтересах територіальної громади, зокрема зберігати баланс інтересів між цінністю об'єкта комунальної власності та вигодою від отриманого доходу при продажу відповідного об'єкта.

Формами здійснення права комунальної власності встановлено, що здійснення права комунальної власності є спеціальною категорією, яка може застосовуватись до цього виду власності, оскільки передбачають об'єктивну форму здійснення права комунальної власності органами місцевого самоврядування. Внаслідок публічного елемента, що має прояв у цієї форми власності, її здійснення передбачає не лише певні дії щодо реалізації правомочностей власності, а і зовнішній прояв діяльності органів місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо розроблення сучасно-правового механізму цивільно-правового регулювання здійснення та захисту права комунальної власності в Україні, а також шляхів його удосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Запропоновано авторське поняття права комунальної власності, під яким розуміється самостійна форма власності, якою наділена територіальна громада, та яка передбачає право володіти, користуватися, розпоряджатися та управляти на принципі доцільності та економічності майном, що їй належить, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

2. З'ясовано, що: а) комунальний власник має три повноваження; б) повноваження, що надані територіальній громаді, повинні здійснюватися за

принципом економності та ефективності; в) надані повноваження здійснюються територіальною громадою як безпосередньо, так і опосередковано – через органи місцевого самоврядування.

3. Визначено, 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.

4. Зауважено, що об'єктом права комунальної власності є будь-яке майно, що не вилучене з цивільного обороту, за винятком того, що перебуває у виключній державній власності.

5. Виділено підстави припинення права комунальної власності, якими є: 1) відчуження об'єктів комунальної власності; 2) безоплатна передача об'єктів комунальної власності; 3) приватизація об'єктів комунальної власності; 4) втрата об'єкта власності поза волею внаслідок певних подій; 5) звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника; 6) за інших підстав, передбачених законодавством України.

6. Визначено, що здійснення права комунальної власності відбувається у діяльності уповноважених суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження комунальним майном. Здійснення права комунальної власності, в аспекті володіння об'єктом комунальної власності, має прояв у його зберіганні та утриманні. Доведення факту володіння комунальним майном можливо через встановлення факту його обліку.

7. Встановлено, що здійснення права комунальної власності, в аспекті користування об'єктом комунальної власності, може бути реалізовано одночасно кількома особами (спільне користування – декількома територіальними громадами) або як одноособове користування (користування однією територіальною громадою).

8. З'ясовано, що способами здійснення права комунальної власності, в аспекті розпорядження, є: продаж майна; передання комунального майна іншим суб'єктам у порядку приватизації; передання майна комунальної власності до державної власності або до власності об'єднаних територіальних громад.

9. Підсумовано, що зберігання комунального майна, як реалізація управління комунального майна та як форма здійснення права комунальної власності, є діяльністю органів, спрямованою на підтримку комунального майна у споживчих якостях та належному стані, що відповідає певним правилам та стандартам. Ця діяльність може здійснюватися самостійно уповноваженим органом місцевого самоврядування або професійними зберігачами.

10. Сформульовано поняття утримання комунального майна, під яким розуміється діяльність органів самоврядування, що спрямована на збереження майна, проведення його ремонту та підтримки у належному стані, розроблення проектної, кошторисної документації та передання об'єкта до спеціалізованих комунальних підприємств.

13. Акцентовано увагу на тому, що облік комунального майна – це діяльність органів місцевого самоврядування щодо накопичення, зберігання на постійній основі, узагальнення та опрацювання інформації щодо об'єктів комунального майна на паперових і електронних носіях; проведення інвентаризації.

13. Встановлено співвідношення категорій меж та обмежень права комунальної власності. Межі здійснення права комунальної власності є проявом дії органу місцевого самоврядування щодо права комунальної

власності, а обмеження мають зовнішній характер, що можуть виникати у вигляді тимчасового ускладнення здійснення відповідної правомочності права комунальної власності.

14. Визначено основні положення захисту права комунальної власності:

1) право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів; 2) захист права комунальної власності може здійснюватися в судовому порядку та шляхом самозахисту; 3) орган місцевого самоврядування, до повноважень якого входить здійснення захисту права власності територіальної громади, зобов'язаний вжити заходів щодо захисту права комунальної власності; 4) територіальна громада має бути законодавчо визнана самостійним суб'єктом процесуального права.

15. Враховуючи вищевикладене щодо пропозицій про удосконалення законодавства України, за результати окреслених у моїй роботі проблем, вважаю за необхідне розробити та затвердити зміни до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» у частині передачі майна комунальної власності між суб'єктами цієї власності, тобто між органами місцевого самоврядування. Враховуючи закінчення у 2020 році процедури об'єднання територіальних громад, та подальша дія створених ОТГ щодо отримання від районних рад цілісних майнових комплексів (шкіл, дитсадочків, амбулаторій) які були у спільній власності сіл, селищ та міст певного району, але знаходились на балансі районної ради чи районної адміністрації. Розробленням Кабінетом Міністрів України порядку здійснення ефективного використання комунального майна, із процедурою оцінки цієї ефективності та складання рейтингу району-області щодо ефективності використання комунального майна. Відповідно до якого найменш ефективне майно пропонувалося для продажу на відкритому електронному аукціоні, а найбільш ефективному гарантувалося фінансування реконструкції чи капітального ремонту через Державний фонд регіонального розвитку.

### Список використаної літератури

1. Музика Л. Комунальна власність в Україні: чинне законодавство і законопроекти / Л. Музика // Право України. –2000. –№ 11. –С. 60–63.
2. Гринюк Р.Ф. Конституційні засади визначення природи і правового режиму комунальної власності в Україні / Р.Ф. Гринюк // Правничий часопис Донецького університету. –1999. –№ 1 (3). –С. 20–23.
3. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 07 грудня 1990 р. № 533-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
4. Про власність: Закон УРСР від 7 лютого 1991 р. № 697-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.
5. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: автореферат дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / І. О. Бондаренко. – О., 2019. – 21 с.

6. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є у комунальній власності: автореферат дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 / К. І. Апанасенко. – К., 2006. – 19 с.
7. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: монографія / Р. А. Джабраїлов; НАН України; Інститут економікоправових досліджень. – Донецьк: Ноулідж, 2010. – 455 с.
8. Устименко В. А. Міська власність і міське господарство / В. А. Устименко // НАН України. Інст. економіко-правових вишукувань. – Донецьк: ТОВ «Південний-Східк, Лтд», 2006. – 352 с
9. Бондар О. Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природо ресурсне право» / О. Г. Бондар. – К., 2005. – 19 с.
10. Щепанський Я. Елементарні поняття соціології / Я. Щепанський; заг. ред. та післясл. А. М. Румянцева; пер. з пов. М. М. Гуренка. - М.: Прогрес, 1969. - 240 с.
11. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / Батанов О. ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : ВД «Ін Юре», 2003. – 512 с.
12. Баймуратов М. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні / М. А. Баймуратов, В. А. Григорєв. – Одеса : Юридична література, 2003. – С. 115.
13. Сурмін Ю. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: моніторинг суспільної думки / Ю. Сурмін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2000. – Вип. 2 (2). – С. 11–23.
14. Поняття територіальної громад [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://terhromady.info/home/poniattiaterytorialnoihromady/#header-toggle-sidebar>.

15. Правовий статус територіальної громади [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://terhromady.info/home/pravovyi-statusterytorialnoihromady>.

16. Музика Л. Чи існують реальні суб'єкти комунальної власності? / Музика Л. // Право України – 2002. – № 11. – С. 116–119.

17. Глинська О. В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності / О.В. Глинська // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 120–125.

18. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість. Монографія / Ю.О. Куц, В.М. Сінченко, В.В. Мамонова, С.В. Газарян / За заг. ред. Ю.О. Куца – Х.: Віровець А.П. «Апостроф», 2011. – 340 с.

19. Конституція України Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР тлумачення станом на 15.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-80>.

20. Про місцеве самоврядування в Україні Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР зі змінами станом на 04.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-80>.

21. Mienie gmin i powiatow w latach 2012- 2014. Statistical Office in Wrocław W. – 2015.

22. Про запобігання корупції Верховна Рада України; Закон від 14.10.2014 № 1700-VII зі змінами станом на 04.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

23. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності Верховна Рада України; Закон від 03.03.1998 № 147/98-ВР зі змінами станом на 04.04.2016р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80>.

24. Про добровільне об'єднання територіальних громад Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19..>

25. Цивільний кодекс України // Верховна Рада України від 16.01.2003 р. № 435-IV зі змінами: станом на 01.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
26. Харитонов Е. О. Цивільне право України: посіб. / Е. О. Харитонов, Н. А. Саннаахметова. – Х.: ТОВ “Одіссей”, 2004. – С. 315–316.
27. Некіт К.Г. Загальні положення про право власності. Цивільне законодавство України: навч. посібник за ред. Є.О. Харитонова, К.Г. Некіт. Одеса. 2013. С. 133.
28. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / за ред. В. М. Коссака / К. – 2004 р. – С. 975.
29. Проект Закону “Про комунальну власність в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF20P00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF20P00A.html).
30. Місяць А. П. Відчуження майна особою, якій воно не належить на праві власності: монографія / А. П. Місяць, Х., 2015. – С. 143.
31. Гегель Г. В. Основи філософії права, або Природне право і державознавство / Пер. з нім. Р. Осадчука та М. Кушніра. – К.:Юніверс, 2000. – С. 336.
32. Дождев Д. В. Римське приватне право: пос. для вузів / Д. В. Дождев М., 1996. – С. 704.
33. Грибанов В. П. Межі здійснення і захисту цивільних прав // Здійснення та захист цивільних прав // В.П. Грибанов – М.: Статут, 2000. – С. 104.
34. Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 8. [Електронний ресурс] // Бібл. вісн. – 2004. – № 8. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b40>
35. Фролов Ю. Право користування об’єктами суспільної (публічної) власності в системі економічних прав людини і громадянина в Україні: конституційно-правовий аспект // І.В. Видрин, А.Н. Кокотов // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 107

36. Денчук Р. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління комунальною власністю //Р. Денчук // Юридична Україна. – 2005. – № 3. – С. 65
37. Первомайський О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах. – Серія «Юридичний радник». О.О. Первомайський //– Х.: Страйд, 2005. – С. 43.
38. Довгерт А. С. Концепція та види юридичних осіб у проекті Цивільного кодексу України / Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. проф. А. С. Довгерта. – К.: Укр. Центр правничих студій, 2000. – С. 133.
39. Жилінкова І. В. Превентивний спосіб захисту права власності // Вісник Академії правових наук України. І.В. Жилінкова // – 2005. – № 3 (42). – С. 130.
40. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – [Електронний ресурс] //– Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b1>
41. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України / за ред. В. Г. Рогань, А. Г. Ярема, В. В. Кривенко, В. Я. Карабань, О. Є. Сонін. Х. – 2010 р. – 800 с.
42. Яворська О. С. Правове регулювання відносин власності за цивільним законодавством України : навч. посіб. / О. С. Яворська. – К. : Атіка, 2008. – 256 с.
43. Сергеев А. П. Цивільне право / Сергеев А. П. – М. : Юридична література, 1999. – Т. 1. – 340 с.
44. Присяжнюк Т. Захист права власності у Європейському правовому просторі / Т. Присяжнюк, О. Мірошник // Право України. – 2001. – № 8. – С. 68. 9. [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2837/1/Baranova\\_79.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2837/1/Baranova_79.pdf).
45. Гнатів О. Б. Захист права власності в цивільному праві : автореф. Дис. канд. юрид. наук : 12.01.03 / О. Б. Гнатів. – Київ : Б.в., 2015 . – 20 с.

46. Кравчук О.О. Деякі питання господарського відання та оперативного управління майном державної власності / О.О. Кравчук // Держава і право. – 2011. – № 52. – С. 232-238.

47. Кравчук О.О. Корпоративні права держави й територіальних громад, державні і комунальні підприємства як об'єкти управління державною та комунальною власністю / О.О. Кравчук // Держава і право. – 2010. – № 49. – С. 206-212.

48. Попов Ю.Ю. Місце господарського відання у системі речових прав / Ю.Ю. Попов // Господарське законодавство України: практика застосування та перспективи розвитку в контексті європейського вибору: Зб. науч. пр. / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2005. – 584 с. (С.310-315).

49. Щербина В.С. Актуальні проблеми господарського права. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 528 с.

50. Труш І.В. Правовий режим майна комунального унітарного підприємства / І.В. Труш // Економіка та право. – 2019. – № 2. – С. 173-178.

51. Харченко Г.Г. Ознаки речового права / Г.Г. Харченко // Часопис Київського університету права, 2011. – № 3. – С. 137-141.

52. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України № 4196-IX від 09.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text>

53. Майданик Р. А., Майданик Н. І., Попова Н. Р., Європеїзація та рекодифікація. Узурфрукт. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 4(119)/2021. С. 40-50.

54. Основи римського приватного права: Підручник./ В.І. Борисова, Л.М. Баранова, М.В. Домашенко та ін.; За заг. ред. В.І. Борисової Л.М. Баранової. Х.: Право, 2008.224 с.

55. Цитульський В.І. Право користування чужим майном (сервітут): цивільно-правові аспекти: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора

філософії в галузі права. / Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, 2023. 191 с.

56. Гейнц Р.М. Порівняльно-правова характеристика сервітутів за законодавством України та Франції. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: збірник наукових праць. Випуск 43. 2017. С. 85-98. URL: <http://lib.pnu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/8299/1/1038-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-2128-1-10-20191031.pdf>

57. Гайворонський В. М. Аграрне право України: Навчальний посібник /- В.М. Гайворонський, В.П. Жушман. – Х.: Право, 2003. – 237 с.

58. Лебіда Т.Б. Деякі підходи до визначення поняття ефективності управління комунальним майном. Т.Б. Лебіда // Теорія и практика управління. – 2004. - № 5. – С. 51-55.

59. Лелюк М.П. Удосконалення системи управління комунальною власністю в органах місцевого самоврядування // Теорія і практика державного управління. М.П. Лелюк. // Вип. Нові механізми раціонального розвитку: Матеріали науково-практичної конференції 12 грудня 2003 р. – Х.: Вид-во Хар РІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 102-105.

60. Нема О.С. Комунальна власність: специфіка реформування системи управління // О.С. Нема // Збірник наукових праць: Ефективність державного управління. – 2004. – Вип. 5. – С. 404-411.

61. Встановлення критеріїв оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі /SIGNA PHARE. – Л., 2000. – 136 с.

62. Економіка нерухомості: Підручник. А.М. Асаул, І.А. Брижань, В.Я. Чевганова. – К.: “Лібра”, 2004. – 304 с.

63. Мельник А.Ф., Монастирський Т.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент: Навчальний посібник. / За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2006. – 420 с.

64. Господарський кодекс України від 16 січ. 2003 № 436-IV IV (із змінами) // Офіційний вісник України – 2003-28.березн.(N 11).- ст. 462

65. Про концесії: [Закон України від 16 липн. 1999 № 997-XIV (із змінами, внесеними згідно із 13 Законами України у 2002-2011 рр.)]//Відом. Верховної Ради України. -1999- від 15 жовт. (N 41).- ст. 372.

66. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 № 2768-III ( із змінами)// Відом. Верховної Ради. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

67. Про оренду державного та комунального майна: [Закон України від 10 квітн.1992 №2269-XII (із змінами, внесеними згідно із 2 Декретами КМУ у 1992-1993 рр. та 31 Законами України у 1992-2011 рр.)]//Відом. Верховної Ради України. -1992- від 28 липн. (N 30).- ст. 416.

68. Про затвердження Методики оцінки вартості об'єктів оренди, Порядку викупу орендарем оборотних матеріальних засобів та Порядку надання в кредит орендареві коштів та цінних паперів: [Постанова КМУ 10 серпня 1995 р. N 629 (із змінами, внесеними згідно із 5 постановами КМУ 1996-2011 рр.)]//[Електронний ресурс] Режим доступу:<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=629-95-%EF>

69. Про приватизацію державного майна: [Закон України від 04 бер. 1992 № 2163-XII (із змінами, внесеними згідно із 56 Законами України у 1992-2011 рр.)]// Відом. Верховної Ради України. -1992- від 16 червн. (N 24).- ст. 348.

70. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію) : [Закон України від 06 бер. 1992 № 2171-XII (із змінами, внесеними згідно із 17 Законами України у 1993-2011 рр.)]//Відом. Верховної Ради України. -1992- від 16 червн. (N 24).- ст. 350.

71. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва: [Закон України від 14 вер. 2000 № 1953-III (із змінами, внесеними згідно із 6 Законами України у 1993-2011 рр.)]// Відом. Верховної Ради України. -2000- від 10 лист. (N 45).- ст. 375.

72. Про Державну програму приватизації: [Закон України від 18 трав. 2000 № 1723-III (із змінами, внесеними згідно із 10 Законами України у

2000-2011 рр.)]// Відом. Верховної Ради України. -2000- від 25 серпн. (N 33).- ст. 272.

73. Про затвердження Методики оцінки майна: [Постанова КМУ 10 грудн. 2003 р. N 1891 (із змінами, внесеними згідно із 5 постановами КМУ 2003-2009 рр.)]// Офіційний вісник України. - 2003- від 02 лют. (N 51).- ст. 151.

74. Про заставу: [Закон України від 02 жовт. 1992 № 2654-XII (із змінами, внесеними згідно із 15 Законами України у 1994-2010 рр.)]//Відом. Верховної Ради України. -1992- від 24 лист. (N 47).- ст. 642.

75. Про іпотеку: [Закон України від 05 червн. 2003 № 898-IV (із змінами, внесеними згідно із 9 Законами України у 2006-2011 рр.)]//Відом. Верховної Ради України. -2003- від 19 вер. (N 38).- ст. 313.

76. Волошенко О. О., Діденко Є. О. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/duur\\_2017\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/duur_2017_2_7)

77. Голуб В. Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gvfusd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gvfusd.pdf) (20.11.2021 р.).

78. Гришко Л. М. Право муніципальної власності у державах-членах Європейського Союзу: питання конституційно-правового регулювання. Вісник Харківського націон. ун-ту ім. В. М. Каразіна. Сер. : Право. Вип. 29. 2020. С. 97–106.

79. Жаховська В. Л. Соціальний розвиток сільських поселень на основі муніципальної власності в умовах децентралізації. Демографія та соціальна економіка. 2018. № 2 (33). С. 140–153.

80. Калиновський Б. В. Досвід проведення муніципальної реформи в країнах Європейського Союзу. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та

громадськості. Четверта щорічна Всеукр. наук.-практ. конф. Київ : АПСВТ, 2020. С. 22–28.

81. Коханій М. С. Публічне управління в муніципальному секторі: зарубіжний досвід для України. Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2019. Том 30 (69). № 1. С. 61–65.

82. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68). № 5 С. 102–109. URL: [http://www.pubadm.vernadskeyournals.in.ua/journals/2018/5\\_2018/23.pdf](http://www.pubadm.vernadskeyournals.in.ua/journals/2018/5_2018/23.pdf)

83. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266> (20.11.2021 р.)

84. Мануїлова К. В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 15. С. 96–99.

85. Мирзабекова Е. Система органів місцевого самоврядування Японії. Наука онлайн: Міжнародний електронний науковий журнал. 2019. № 6. URL: <https://nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/6/sistema-organov-mestnogo-samoupravleniya-yaponii/>(30.10.2021 р.).

86. Монастирський Г. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції. Актуальні проблеми міжнародних відносин. Вип. 119 (ч. II). 2014. С. 15–22.

87. Мироненко В. Право володіння, користування і розпорядження власністю за цивільним законодавством : науково практичний, господарсько-правовий журнал – Підприємництво, господарство і право / В. Мироненко – Київ : ТОВ «Гарантія», 2019. – 296 с.

