

УДК 347.23:353(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.3.40>**О. І. Сафончик**

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
<https://orcid.org/0000-0001-6781-8219>

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЗА ЦИВІЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У наданій статті висвітлюються окремі аспекти здійснення права комунальної власності за цивільним законодавством України. Визначається поняття реалізації права комунальної власності та його форм. Надається характеристика окремих форм реалізації права комунальної власності. Виділено проблеми, які виникають при здійсненні даного права. Встановлено принципи, яким має відповідати механізм реалізації права комунальної власності.

Статус комунальної власності закріплено Конституцією України, як складного конституційно-правового інституту, реалізація якого залежить від багатьох суб'єктів конституційного права: органів місцевого самоврядування, територіальних громад, громадян, місцевих органів виконавчої влади, тощо. По суті, Конституція України заклала такі основи реалізації комунальної власності, які дають змогу з допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її належне та конституційне використання.

В статті визначено, що механізм реалізації права комунальної власності має відповідати певним принципам, які дозволяють за інших рівних умов забезпечити найбільш оптимальні умови майнових операцій для територіальної громади як власника. Такий напрямок політики сприяє збереженню активів суспільства та їх ефективному використанню на комерційних засадах приватними інвесторами. Більше того, влада отримує можливість за допомогою договірних відносин впливати на вектор економічного розвитку відповідного господарства та діяльність господарювання зокрема. При цьому визначено два способи реалізації повноважень територіальної громади – суб'єкта права комунальної власності: 1) безпосереднє керування майном; 2) через створені суспільством органи.

Ключові слова: цивільне право, цивільне законодавство, цивільні правовідносини, речові права, право власності, власність, право комунальної власності, територіальні громади, здійснення права власності.

Постановка проблеми. Статус комунальної власності закріплено Конституцією України, як складного конституційно-правового інституту, реалізація якого залежить від багатьох суб'єктів конституційного права: органів місцевого самоврядування, територіальних громад, громадян, місцевих органів виконавчої влади, тощо. По суті, Конституція України заклала такі основи реалізації комунальної власності, які дають змогу з допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її належне та конституційне використання.

У наукових колах «реалізацію права» визначають як: «процес здійснення правових розпоряджень за поведінки суб'єктів (право реалізується у поведінці людини та забезпечується гарантіями з боку держави), а також як зовнішній прояв правового регулювання, і кінцевий результат правового регулювання» [16, с. 35-38; 17].

За цивільним законодавством під реалізацією права розуміють «складний процес, до якого відносять: 1) механізми реалізації права; 2) форми реалізації права» [13].

Надаючи визначення «механізму реалізації права» у наукових колах вважають, що це «особлива правова категорія системного механізму дії права, блок регулятивних та охоронних правових засобів різного рівня, за допомогою яких об'єктивне та суб'єктивне право втілюється у життя, у фактичний поведінці суб'єктів». Функціонування механізму реалізації права у процесі практичного здійснення суб'єктивних прав та обов'язків відрізняється значною своєрідністю. Використання правових засобів у реалізації права має «матеріальне» продовження, і зрештою, включає речові елементи, втілюється у вольовій діяльності суб'єктів, тобто. залежить від людського фактору.

Завдання реалізації права полягає в тому, щоб ефективно без будь-якого відхилення в режимі існуючої законності переводити приписи правових норм у правомірну поведінку суб'єктів. Правові розпорядження, що у силі, підлягають безумовної реалізації. Змінити характер правомірної поведінки, у заданій соціальній ситуації суб'єкти права можуть лише через впливом геть законодавчий процес, через зміну самої правової матерії.

Отже, завдання реалізації права – вичерпно втілити у життя вимоги правових норм, максимально повно реалізувати можливості, надані правом.

Дійсність, ефективність механізму реалізації права може визначатися через відповідність юридичних фактів (на рівні законодавчої, виконавчої, судової влади) праву як мері свободи, хоча це й не виключає самостійну роль механізму правового регулювання. Відповідність юридичних фактів праву визначає значною мірою їхню реалізацію.

У правовій державі при побудові механізму реалізації права головним питанням на рівні різних гілок влади та їх взаємодії є питання про створення таких соціальних механізмів, які б гарантували відповідність праву, перешкождали б його порушенню, а у разі порушення – сприяли б його відновленню. Тому дієвість, ефективність механізму реалізації права визначається через відповідність юридичних фактів праву, що у свою чергу, зумовлює їхню реалізацію.

Початковими елементами реалізації права є умови: юридична норма і соціальна ситуація. Вихідним початком реалізації права виступає – правова норма, розрахована на застосування у певній ситуації. Кінцевим результатом цієї реалізації виступає досягнення соціальних цілей. При цьому треба чітко розрізнати кінцевий результат (соціальна мета), яку переслідує суспільство чи держава (при формуванні певної правової норми), та результат, якого прагне досягти соціальний суб'єкт.

Отже, під механізмом реалізації права розуміється «діяльність суб'єкта права, зобов'язаної сторони, законотворчого органу, правозастосовчого органу та існуючі юридичні норми, що регулюють їхню діяльність. Створення правової норми не є самоціллю. Її призначенням є забезпечення регулювання суспільних відносин, що досягаються у процесі реалізації правових розпоряджень» [9].

Разом з тим, під реалізацією права розуміється «здійснення розпоряджень правової

норми у діяльності суб'єктів права, що відбувається через певні форми, які у загальнотеоретичному розумінні виражаються у виконанні обов'язків, дотриманні заборон, використання правових норм» [11, с. 126-129].

Водночас, під використанням розуміється «форма реалізації правозастосовчих норм, змістом яких є активна поведінка суб'єктів, що здійснюється за їх власним бажанням (наприклад, реалізація права на освіту, договір дарування, заяву про звільнення з роботи, права власності)» [10, с. 30-33].

Крім того, під виконанням розуміється «форма реалізації зобов'язуючих норм, змістом якої є вчинення дій, які потрібні юридичними вказівками, тобто виконання покладених обов'язків» [15, с. 74-78].

Водночас, під дотриманням розуміється «форма реалізації заборонних норм, змістом якої є зміст суб'єкта від порушення заборон, які у правових нормах» [10, с. 30-33].

Отже, форми реалізації права комунальної власності полягають саме у виконанні та дотриманні правових норм, що регулюють діяльність суб'єктів даних правовідносин.

У статті 143 Конституції України передбачено, що «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, що створюються ними, керують майном, яке перебуває у комунальній власності» [1]. Отже, визначено два способи реалізації повноважень територіальної громади – суб'єкта права комунальної власності:

1) безпосереднє керування майном;

2) через створювані суспільством органи.

Відсутність будь-яких законодавчих механізмів забезпечення права територіальної громади на безпосереднє управління майном є великим та вкрай негативним недоліком українського законодавства. Такий законодавчий вакуум припускає фактичну заміну понять: не територіальна громада є фактичним власником комунального майна, а органи чи конкретні посадові особи, які, покладаючись на широкі повноваження, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», є реальними власниками. Де-юре – територіальна громада, де-факто – органи місцевого самоврядування та їх посадові особи.

Сьогодні в Україні лише відбувається налагодження державно-приватного партнерства і поруч із ним починає своє становлення складне, порівняно з орендою, відчуженням, форма управління майном комунальної

та спільної власності територіальних громад, на підставі концесійного договору [4].

У відповідності до положень Закону України «Про концесію» під концесією розуміється: «надання суспільно значущих послуг з метою задоволення потреб концесієдавця, на підставі концесійного договору на платній та терміновій основі, в рамках здійснення державно-приватного партнерства, концесіонеру (суб'єктам господарювання) права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єктом концесії за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності та підприємницького ризику» [7].

Концесіонер (особа, яка уклала концесійний договір) зобов'язаний, для належного функціонування підприємства придбати необхідне обладнання, організувати та забезпечити належне управління діяльністю комунального підприємства, та після завершення строків дії концесійного договору, передати усе комунальне майно органам місцевого самоврядування.

Ще однією формою реалізації права комунальної власності є «створення комунальних підприємств та установ, участь органів місцевого самоврядування у господарських товариствах регламентована законом, за нормами якого до компетенції сільських, селищних, міських рад належить питання про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади» [3].

Створення багатофункціональних обслуговуючих підприємств комунальної власності виступає, у діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі територіальних громад, одним із пріоритетних напрямів, направлених на розширення сфери надання послуг населенню за допомогою комунальних підприємств обслуговуючої форми діяльності, соціальний захист осіб, надання робочих місць на комунальному підприємстві для працевлаштування громадян, а також залучення усіх надходжень до бюджету органів місцевого самоврядування та територіальних громад.

Оренду комунального майна також можна віднести до форм реалізації права комунальної власності, що передбачає «передачу, на платній основі, об'єктів комунальної власності у тимчасове користування». Зазначені цивільно-правові відносини врегульовані законодавством України.

У відповідності до положень цивільного та господарського законодавства України, в яко-

сті об'єктів оренди можуть виступати: нерухоме майно комунальної власності, а також земельні ділянки, водойми, тощо. Така форма управління майном комунальної власності, є на сьогодні однією з найпоширеніших та виступає одним з основних джерел поповнення місцевого бюджету. Вимоги до укладання договору оренди комунальної власності визначені законодавством України.

Наступною формою реалізації права комунальної власності виступає «передача об'єктів у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або їх спільну власність». Процес передачі майна у комунальну власність, регламентований Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», яким визначено: «основні засади передачі об'єкту права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст чи спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність безкоштовно або шляхом обміну та регулює відносини, пов'язані з такою передачею» [8].

Разом з тим, дія Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» поширюється на об'єкти права державної та комунальної власності. Сьогодні на етапі перетворення відносин власності оренда є одним із основних способів використання майна як державної (комунальної), так і приватної форм власності.

Перспективним напрямом розвитку орендних відносин є різноманіття форм їх проявів, як-от фінансова оренда, концесія, прокат, концесійний договір, договір управління комунальним майном, тощо. Усі ці форми активно використовують в управлінні комунальним майном незалежно від виду власності та у реалізації права комунальної власності.

При цьому слід звернути увагу на те, що «передача об'єктів із державної до комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється за наявності згоди відповідних сільських, селищних, міських рад, якщо інше не передбачено законом, а до загальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст – за наявності згоди районних чи обласних рад, якщо інше не передбачено законом. Рішення про надання згоди приймається на пленарному засіданні сільської, селищної, міської або районної обласної ради» [3].

Крім того, законодавством передбачено, що «органи, яким комунальне майно було передано

у власність або в управління, у визначений строк (загалом протягом двох тижнів), з дня затвердження актів «приймання-передачі» зобов'язуються повідомити про вказну передачу відповідні державні органи (державної статистики, державної податкової служби), та у бюро технічної інвентаризації оформити свідоцтво на право власності на об'єкти нерухомості».

Разом з цим «власник чи уповноважений ним орган своїм наказом (рішенням) зобов'язаний закріпити прийняте нерухоме та окреме індивідуально визначене майно за відповідним підприємством, установою, організацією на праві господарського відання чи оперативного управління» [2].

Реалізуючи право комунальної власності, органи управління комунальною власністю реалізують надане їм право шляхом застави. Запорука комунального майна – це використання комунального майна як об'єкта гарантії повернення кредитів підприємницькими структурами, що виконують діяльність, необхідну територіальній громаді, залучені до реалізації програм економічного та соціально-культурного розвитку території. Відносини застави регулюють Закон України «Про заставу» [5] та Закон України «Про іпотеку» [6]. Будь-яке майно, яке є комунальною власністю може бути предметом застави. У сьогоденних реаліях зазначена форма управління комунальною власністю значно обмежена, зокрема у зв'язку із введенням в дію з 24 лютого 2022 року військового стану, та у зв'язку нерозвинутою системою страхування ризиків втрати майна.

Незважаючи на закріплення рядом законодавчих та нормативно-правових актів певних прав та обов'язків органів місцевого самоврядування, у процесі реалізації ними права власника майна мають місце такі недоліки:

– «статус самоврядування (на рівні областей та районів), крім задекларованого «подання спільних інтересів територіальних громад», залишився поза конституційно-правовим регулюванням;

– відсутність чіткого юридичного, організаційного механізму управління комунальною власністю;

– не визначено чітких меж делегування виконавчому комітету повноважень ради (крім питань, що належать до виключної компетенції ради) щодо управління майном, що перебуває у комунальній власності;

– відсутність єдиного реєстру об'єктів комунальної власності;

– відсутність механізму залучення інвестицій» [14, с. 96-102].

Механізм реалізації права комунальної власності має відповідати таким принципам:

1) узгодження державних, територіальних інтересів з інтересами мешканців території;

2) економічна зацікавленість у ефективній діяльності об'єктів комунальної власності;

3) диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з погляду вибору форм та методів управління;

4) забезпечення організаційно-методичного єдності за сукупністю об'єктів, що входять до комунального майнового комплексу території;

5) дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів в організаційній структурі управління за сукупністю об'єктів комунальної власності, які мають тісні економічні, виробничо-технологічні та функціональні зв'язки;

6) виключення дублювання функцій в управлінні;

7) підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора економіки території.

Висновки. Таким чином, зазначені принципи дозволяють за інших рівних умов забезпечити найбільш оптимальні умови майнових операцій для територіальної громади як власника. Такий напрямок політики сприяє збереженню активів суспільства та їх ефективному використанню на комерційних засадах приватними інвесторами. Більше того, влада отримує можливість за допомогою договірних відносин, що передбачає відшкодування за користування нерухомістю, впливати на вектор економічного розвитку відповідного господарства та діяльність господарювання зокрема. При цьому визначено два способи реалізації повноважень територіальної громади – суб'єкта права комунальної власності: 1) безпосереднє керування майном; 2) через створені суспільством органи.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). Офіц. вид. К.: Парлам. вид-во, 2003. № 40-44. 356 с. (Із змінами і доповненнями, внесеними Законами України протягом 2003-2022 років). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T030435?an=845618>
3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон

- України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами, внесеними відповідно до Законів України у 1998-2023 рр.). (*Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1997, № 24, ст.170). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Про державно-приватне партнерство. Закон України від липня 2010 року № 2404-VI (*Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2010, № 40, ст.524). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>
 5. Про заставу. Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2654-XII (зі змінами, внесеними Законами України у 1994-2022 рр.). (*Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1992, № 47, ст. 642). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2654-12#Text>
 6. Про іпотеку. Закон України від 05 червня. 2003 року № 898-IV (зі змінами, внесеними згідно із Законами України у 2006-2023 рр.). (*Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2003, № 38, ст. 313). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text>
 7. Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-IX. (*Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2019, № 48, ст. 325). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#n210>
 8. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності. Закон України від 3 березня 1998 року № 147/98-ВР (зі змінами, внесеними згідно із Законами України у 2001-2022 рр.]. (*Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1998, № 34, ст.228). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text>
 9. Зайчук О.В., Онищенко Н.М. Теорія держави та права. Академічний курс Підручник А.В. Зайчук, Н.М. Онищенко. – Одиссей Київ. 2006, 688с.
 10. Легка О.В. Реалізація норм права: теоретико-правові аспекти. Філософські, теоретико-історичні аспекти держави і права. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 30-33
 11. Макаренко Л.О. Реалізація права як ефективний засіб досягнення мети правового регулювання. *Альманах права*. 2011. Вип. 2. С. 126-129.
 12. Навчальний посібник / за заг. ред. канд. юрид. наук, проф. В. А. Кройтора, канд. юрид. наук, доц. Кухарева О. Є., канд. юрид. наук, доц. Ткалича М.О. Запоріжжя. 2016. 284 с.
 13. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2-т. / за заг. ред. О. В. Дзери. Т. 1. К.: Юрінком Інтер, 2019. 752 с.
 14. Процьків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень. *О. Процьків. Галицький економічний вісник*. 2010 № 2 (27), С. 96-102
 15. Сердюк І.А. Реалізація норм права: питання термінологічної визначеності та змістовної наповненості. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 74-78
 16. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів. Львів : Афіша, 2003. С. 35–38.
 17. Цивільне право України. У двох частинах. Частина 1. Навчальний посібник / за заг. ред. канд. юрид. наук, проф. В. А. Кройтора, канд. юрид. наук, доц. Кухарева О. Є., канд. юрид. наук, доц. Ткалича М.О. Запоріжжя. 2016. 284 с.

Safonchuk O. I. Certain Aspects of Exercising the Right to Communal Property under the Civil Law of Ukraine

The present article highlights some aspects of the exercise of municipal property rights under the civil law of Ukraine. The author defines the concept of exercise of the right to communal property and its forms. It is characterized some forms of exercise of the right to communal property. The problems arising in the exercise of the relevant right are highlighted. The principles which the mechanism of exercise of the right to communal property should comply with are established.

The status of municipal property is enshrined in the Constitution of Ukraine as a complex constitutional-legal institution, the implementation of which depends on many subjects of constitutional law: local governments, territorial communities, citizens, local executive authorities, etc. In essence, the Constitution of Ukraine laid down such a framework for the employment of communal property that allows for the constitutional law levers to guarantee its proper and constitutional use.

The article determines that the mechanism for exercising the right to communal property should comply with some principles which, ceteris paribus, allow ensuring the most optimal conditions for property transactions for the territorial community as the owner. Such a policy direction contributes to the preservation of public assets and their efficient use on a commercial basis by private investors. Moreover, the authorities have the opportunity to affect the vector of economic development of the respective enterprise and its activities, in particular, through contractual relations. At the same time, the author identifies two ways of exercising the powers of a territorial community – an entity of communal property rights: 1) direct management of property; 2) through bodies established by society.

Key words: *civil law, civil legislation, civil law relations, real rights, property rights, property, communal property rights, territorial communities, exercise of property rights.*