

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ПЕРЕДУМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІСТА

На сьогодні усталеним з нормативної точки зору є підхід до визнання суб'єктом права комунальної власності територіальної громади села, селища та міста. Проте з наукової точки зору питання визначення суб'єкта права комунальної власності є неоднозначним. Відсутність єдності у відповіді на це питання обумовлюється конституюванням міста як суб'єкта права, у зв'язку з чим загострюється необхідність визначення співвідношення міста та територіальної громади міста у відносинах власності. Саме вищенаведеним обумовлюється актуальність і своєчасність обраної теми дослідження.

На даний час досить розробленим є питання про генезис і правову природу комунальної власності, в цілому, та власності територіальної громади міста, зокрема, що отримало вияв у дослідженнях представників економічної та юридичної наук, а саме: Б. І. Адамова [1], В. А. Устименка [2], Р. Ф. Гринюка [3], К. І. Апанасенко [4] тощо. Проте недостатньо дослідженими та такими, що потребують подальшого аналізу, залишаються питання визначення міста як суб'єкта права власності та учасника відносин у сфері господарювання.

Метою дослідження є розробка теоретико-прикладних положень про місто як суб'єкта права комунальної власності, який бере участь у господарських відносинах.

Відповідно до вказаної мети було поставлено та вирішено наступні завдання:

проаналізовано вітчизняний і зарубіжний досвід правового регулювання суб'єктного складу відносин комунальної власності;

розроблено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України в контексті досліджуваної тематики.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені та на користь територіальних громад права суб'єкта права комунальної власності здійснюють відповідні ради (у даному випадку — міські) (ч. 5 ст. 16). Окремі дослідники визнають комунальну власність економіч-

ною основою місцевого самоврядування [1, с. 11; 5, с. 241], що додає останній великої значущості в умовах ринкової економіки й відсутності належного механізму фінансової підтримки з боку держави.

Не применшуючи ролі територіальних громад у тих чи інших сферах суспільних відносин, зокрема у сфері господарювання, треба відзначити, що територіальні громади й досі не сформувалися як єдиний суб'єкт правовідносин, у тому числі речових правовідносин. Територіальна громада міста як сукупність мешканців цього населеного пункту, на жаль, у значній мірі пронизана апатією до вирішення господарських питань місцевого значення та де-не-де бере активну участь у вирішенні питань містобудування й пов'язаних з цією сферою земельних питань, використовуючи форми безпосередньої демократії (референдум, загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи). Проте це явище є нечастим, спостерігається, як правило, в найбільш політично активних містах, зокрема у м. Києві, а наслідки такого громадського волевиявлення не завжди (якщо не взагалі) не враховуються під час винесення органами місцевого самоврядування тих або інших рішень.

У зв'язку з цим територіальна громада виявляється ще більшою абстракцією, ніж місто. Категорії «територіальна громада» не вистачає монолітності як зовнішньої, так і внутрішньої, яка є характерною для поняття «місто». Крім того, місто як категорія протягом тривалого часу виступало предметом наукових досліджень як вчених-сучасників, так і класиків науки господарського права та інших суспільних наук, які зробили значний внесок у розроблення методологічних засад функціонування міста, визначення його сутності як суб'єкта права. Населення й раніше виступало складовою міста, проте центром пересічення наукових інтересів, концентрації наукових розробок визнавалося місто. Крім того, навряд чи можна визнати виправданим підхід за якого частина цілого — територіальна громада міста (тобто її населення) — може вступати у господарські відносини самостійно, незалежно від цілого — міста.

Мабуть тому не є дивним, що в Законі України «Про власність» від 07.02.1991 р. (вже втратив чинність) суб'єктами права комунальної власності законодавцем проголошувалися адміністративно-територіальні одиниці. Місто як єдиний власник є більш виграшною конструкцією порівняно з існуючим власником – територіальною громадою. Вигідність визнання міста власником вбачається в тому, що виключається потенційна можливість, так би мовити, «розпаювання» цієї власності між мешканцями міста за аналогією з реформуванням системи колективних сільськогосподарських господарств, за наслідками якого з'явилися власники земельних часток (паїв). Звісно цей процес здійснювався в межах чинного законодавства України, проте у сфері комунальної власності події можуть розвиватися іншим шляхом, а точніше під значним впливом на прийняття рішень з боку лобістів певних приватних структур.

Свідченням тому є, зокрема, збільшення випадків, так званого, «рейдерського» захоплення об'єктів права комунальної власності [6, с. 6], проведення за ініціативою окремих підприємців псевдогромадських загальних зборів мешканців міст або місцевих ініціатив із винесенням певних резолюцій в адресу органів місцевого самоврядування щодо необхідності прийняття тих або інших рішень щодо окремих аспектів управління комунальним майном, «пронесення» у Верховну Раду України «одягнутих у мундир» законопроектів, пропозицій щодо прихованого розмивання як державного, так і комунального майнового активу [7, с. 3–8; 8; 9, с. 77–80; 10], що в підсумку можуть активізувати законотворчу ініціативу про необхідність нібито передачі певних об'єктів права комунальної власності у власність мешканців міста шляхом емісії цінних паперів у розмірі вартості цих об'єктів або з використанням інших відомих способів приватизації комунального майна. Але досвід України у сфері приватизації свідчить, що в результаті відповідних маніпуляцій комунальне майно, як і свого часу державне, буде сконцентровано в «руках» обмеженого кола осіб, які потім визначатимуть у певній мірі подальшу «долю» міста. Сучасні приватизаційні відносини також не позбавлені недоліків, на розробленні способів усунення яких сконцентрована увага деяких науковців [11, с. 128–133]. В цілому вирішення даної проблеми потребує, окрім вироблення наукових підходів до її вирішення, системного вдосконалення державної регуляторної політики в господарській діяльності, що на сьогодні знаходиться у полі зору широкого кола фахівців [12].

Крім того, за ЦК України (ст. 326) суб'єктом права державної власності визнана *держава Україна*, а суб'єктом права комунальної власності передбачена *територіальна громада* (ст. 327). Порівняйте, наскільки

не рівнозначні суб'єкти права власності в дійсності досить спорідненої форми власності, яку в зарубіжному законодавстві та в науковій літературі називають *публічною* [13, с. 479–480; 14, с. 7; 15, с. 131].

Так, держава – це певним чином організоване політико-територіальне утворення, а територіальна громада – це сукупність жителів певного населеного пункту, зокрема міста. Представляється, що такого різнобою, діаметрально протилежних підходів до визначення власника в законодавстві не має бути. Вдосконалення чинного законодавства України у цьому контексті дозволить у той же час усунути певні нормативні дублювання, які допущені під час визначення суб'єктів права власності. Зокрема, у ЦК України (ст. 324) дається визначення права власності Українського народу, де вказано, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, встановлених Конституцією України. У наукових джерелах можна знайти твердження про те, що Український народ має багаторівневу консолідовану структуру, включаючи територіальні громади різних рівнів, інші соціальні спільноти і окремих громадян [16, с. 124].

Отже, територіальні громади одночасно виступають в якості суб'єкта права комунальної власності та у складі народу здійснюють повноваження суб'єкта права власності Українського народу. При цьому виявляється досить складний правовий статус органів місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження власника від імені та в інтересах як народу, так і територіальної громади як складової народу.

Враховуючи вищенаведене, доцільніше було б визнати саме місто суб'єктом права комунальної власності, а органи місцевого самоврядування, у свою чергу, здійснювали б повноваження власника від імені та в інтересах міста щодо об'єктів права комунальної власності, а щодо об'єктів права власності Українського народу – повноваження територіальної громади. Щодо певних одних і тих же об'єктів (наприклад, земля, водні та інші природні ресурси місцевого значення) формально існуватимуть різні власники, так би мовити, матиме місце класичний випадок «розщепленої власності» [2, с. 259–270; 17, с. 114–126], проте наявність одного спільного органу, який виступатиме виразником інтересів міста та територіальної громади щодо цих об'єктів, дозволить уникнути на практиці конфлікту інтересів.

Слід відзначити, що законодавство окремих країн, у тому числі на конституційному рівні, визнає адміністративно-територіальні одиниці суб'єктами права власності. Зокрема, в Конституції Молдови (ч. 3 ст. 127) вказано, що публічна власність належить державі або адміністративно-територіальним одиницям [14, с. 9]. Відповідно до законодавства

Республіки Білорусь комунальна власність являє собою складову частину державної власності, її суб'єктами є адміністративно-територіальні одиниці [18, с. 282, 323].

Навіть у науковій літературі можна зустріти твердження про те, що з часів римської юриспруденції суб'єктом права комунальної власності зазвичай визнавали адміністративно-територіальне утворення [4, с. 108]. Окремі учені стверджують, що суб'єктами права комунальної власності виступають територіальні господарські системи, під якими розуміють відповідні адміністративно-територіальні одиниці [13, с. 377]. Можна зустріти також думку про необхідність визнання суб'єктами права комунальної власності відповідні місцеві ради [19, с. 17].

Принагідно відзначимо, що в зарубіжних наукових і нормативних джерелах поняття публічна власність застосовується не тільки для позначення форми власності, але й *особливого режиму* використання державного та комунального майна, що має некомерційний характер. Відносно майна, що знаходиться в публічній власності, може виключатися оренда або концесія, воно не може бути відчужене тощо. Особливий режим публічної власності полягає в її призначенні – служіння загальним інтересам суспільства. Практично це означає, що державна і комунальна власність, вона ж і публічна, виступає у двох якостях – публічній і приватній [14, с. 9]. Так, Конституційний суд Болгарії у справі № 11/1993 р. про тлумачення ч. 2 ст. 17, ч. 2 і 4 ст. 19 і ст. 106 Конституції ухвалив, що державна і громадська власність може бути публічною і приватною [20, с. 47–51]. Подібний підхід існує і в інших європейських країнах. Простіше кажучи, відповідно до даної позиції розмежовуються об'єкти права державної й комунальної власності на ті, які беруть участь у цивільному та господарському обороті, й ті, які не беруть участь або їх участь обмежена [21, с. 55–64]. Це дуже зручна конструкція з погляду визначення меж різних режимів правового регулювання одного об'єкту – відносин публічної власності у ширшому її розумінні [22, с. 82–83].

До речі, використання конструкції публічної власності постає актуальним і для України. Окремі дослідники використовують максимально наближені за змістом до публічної власності категорії, зокрема, можна зустріти пропозиції щодо доповнення чинного законодавства України терміном «комунальна казна» [23, с. 173–174]. Під комунальною казною пропонується розуміти гарантовану законом сукупність об'єктів власності територіальної громади, що включає кошти місцевого бюджету, майно, яке не закріплене за комунальними підприємствами та установами, а також об'єкти виключної власності територіальної громади міста,

які не можуть бути приватизовані та діяльність яких спрямована на задоволення спільних потреб усіх членів територіальної громади міста. Дійсно, це дуже важливий крок на шляху до посилення гарантій непорушності матеріально-фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування.

У той же час до впровадження запропонованих змін у чинне законодавство України органи місцевого самоврядування мають на рівні міста затвердити Перелік об'єктів права комунальної власності некомерційного призначення, що у значній мірі створить передумови для попередження виникнення суперечливих ситуацій на практиці. До цього переліку мають увійти об'єкти, які задля захисту публічного інтересу не можуть бути використані з підприємницькою метою, хоча можливість відчуження окремих об'єктів, що входять до складу цього переліку, у крайньому випадку не виключається. Наприклад, у м. Вінниці підвальне приміщення адміністративної будівлі Ленінської районної в місті ради було передано у оренду для будівництва басейна, солярію, джакузі, а також частина підвалу була зайнята ювелірними майстернями [24, с. 3]. Такий спосіб використання комунального майна є доволі спірним і потребує відповідної реакції як з боку місцевої влади, так і законодавця в частині більш чіткої регламентації господарських операцій з об'єктами права комунальної власності. Ще один приклад стосується передачі в оренду або відчуження дитячих садків, що в окремих містах стало причиною переповнення існуючих дитсадків і поставило на порядок денний питання викупу або дострокового розірвання укладених договорів [25, с. 1; 26, с. 3]. Вказане свідчить про необхідність прийняття рішучих заходів щодо вдосконалення законодавства України про комунальну власність як різновид публічної власності.

Сприяє усуненню вищевказаних спірних ситуацій може розробка класифікації об'єктів права комунальної власності міста за ознакою ступеня залучення до господарського обігу. За цим критерієм можна виділити такі об'єкти права комунальної власності міста, як-от:

1) *об'єкти, що вільно залучаються до господарського обігу* (об'єкти, щодо яких немає будь-яких обмежень у залученні у сферу господарювання, наприклад, нежитлові об'єкти комерційного призначення, що передаються в оренду);

2) *об'єкти, що можуть бути обмежено використані в господарській діяльності* (ця група об'єктів може бути залучена до господарського обігу унаслідок прийняття органом місцевого самоврядування рішення відповідно до міських програмно-прогнозних документів або згідно з іншими локальними правовими актами, наприклад, приватизація комунального майна відповідно до місцевих програм

приватизації; прийняття рішення про надання в концесію об'єктів права комунальної власності відповідно до затвердженого переліку об'єктів права комунальної власності, які можуть надаватися в концесію; передача будівлі дитячого садку в оренду унаслідок його репрофілювання);

3) *об'єкти, які не можуть бути використані у сфері господарювання* (ця група об'єктів вилучена з господарського обігу, наприклад, адміністративні будинки органів місцевого самоврядування міст).

По суті, за аналогією з нормою ст. 178 Цивільного кодексу України, в контексті проведеного дослідження мова йде про господарську оборотоздатність об'єктів права комунальної власності – ступень залучення їх до господарського обігу. Виділення об'єктів права комунальної власності за таким критерієм із відповідним закріпленням на нормативному рівні, зокрема у межах Господарського кодексу України, є вкрай важливим із практичної точки зору, що дозволить захистити майнові інтереси міста як учасника відносин у сфері господарювання.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, можна дійти наступних висновків:

визначено, що передумовою реалізації містом господарської правосуб'єктності є визнання його суб'єктом права комунальної власності;

доведено, що визнання міста власником об'єктів права комунальної власності створить передумови для попередження потенційної можливості «розмивання» цієї власності. Доцільність визнання міста суб'єктом права комунальної власності обґрунтовується ще й тим, що це дозволить розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування щодо об'єктів, які підпадають під різний правовий режим;

обґрунтовано, що використання конструкції публічної власності постає актуальним для України, у зв'язку з чим запропоновано на рівні міста затвердити Перелік об'єктів права комунальної власності некомерційного призначення;

аргументовано необхідність закріплення в Господарському кодексі України класифікації об'єктів права комунальної власності міста за ознакою ступеня залучення до господарського обігу, що є вкрай важливим із практичної точки зору та дозволить захистити майнові інтереси міста як учасника відносин у сфері господарювання.

Викладені в даному науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені в напрямку висвітлення правових ознак міста як суб'єкта права.

Література

1. Адамов Б. І. Комунальна власність як економічна основа місцевого самоврядування / Адамов Б. І. // Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні : матеріали міжнарод-

ної конференції, Донецьк, 28–29 вересня 2001 р. – Донецьк : ІЕПД НАН України, 2001. – С. 11–17.

2. Устименко В. А. Городская собственность и городское хозяйство / В. А. Устименко ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006. – 352 с.

3. Гринюк Р. Ф. Правовий статус комунальних підприємств в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Р. Ф. Гринюк ; НАН України. Ін-т екон.-правових дослідж. – Донецьк, 2001. – 20 с.

4. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / К. І. Апанасенко. – Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 200 с.

5. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы : монография / Богачев С. В., Мельникова М. В., Лукьянченко А. А. и др. ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006. – 381 с.

6. Скрипник В. На роботу – в сопровождении «Беркута» / Скрипник В. // Голос Украины. – 2008. – 22 янв. (№ 11). – С. 6.

7. Мамутов В. Повніше використовувати техніко-юридичні засоби удосконалення законодавства / Мамутов В. // Право України. – 2008. – № 2. – С. 3–8.

8. Джумагельдиева Г. Госсобственность подрывают тихой сапой / Джумагельдиева Г. // «Закон и бизнес». – 2007. – 27 жовт. – 2 лист. (№ 43). – С. 10.

9. Джумагельдиева Г. К вопросу о способах управления объектами государственной собственности / Джумагельдиева Г. // Экономика Украины. – 2008. – № 2. – С. 77–80.

10. Коростей В. І. Трансформація правового регулювання господарської діяльності суб'єктів економіки : короткий курс лекцій / В. І. Коростей. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2008. – 150 с.

11. Глоба К. П. Загально-соціальне попередження злочинів у сфері приватизації державного та комунального майна / Глоба К. П. // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 1. – С. 128–133.

12. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : монографія / О. Х. Юлдашев. – К. : МАУП, 2005. – 336 с.

13. Хозяйственное право / под ред. акад. В. К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.

14. Мазаев В. Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности : учебное пособие / В. Д. Мазаев. – М. : Институт права и публичной политики, 2004. – 123 с.

15. Теория экономического права : курс лекций / И. И. Веленто, В. С. Елисеев. – Гродно : ГрГУ, 2004. – 417 с.

16. Грудницкая С. Н. Хозяйственная правосубъектность украинского народа, территориальных громад и разграничение полномочий / Грудницкая С. Н. // Город, регион, государство: проблемы распределения

полномочий : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. — С. 123–136.

17. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. — М-Л. : Изд-во АН СССР, 1948. — 839 с.

18. Колбасин Д. А. Гражданское право. Общая часть : учеб. пособ. / Д. А. Колбасин. — Мн. : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2004. — 360 с.

19. Ткачук І. Економічні передумови самостійного регіону / Ткачук І. // Розбудова держави. — 1994. — № 1. — С. 14–19.

20. Иванов А. Публична собственост според Конституцията на Република България / Иванов А. // Правен Преглед. — 1996. — № 1. — С. 47–51.

21. Сосна С. А. О концепции общественного достояния / Сосна С. А. // Государство и право. — 1996. — № 2. — С. 55–64.

22. Талапина Э. В. Управление государственной собственностью / Э. В. Талапина. — СПб., 2002. — 455 с.

23. Устименко В. А. Собственность территориальной громады города (хозяйственно-правовые аспекты) : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04 / В. А. Устименко ; Институт экономико-правовых исследований НАН Украины. — Донецк, 2007. — 596 с.

24. Скрипник В. Бассейн и джакузи в... райсовете / Скрипник В. // Голос Украины. — 2006. — 8 декаб. (№ 233). — С. 3.

25. На Нивках 16 детсадов находятся в аренде // Голос Украины. — 2007. — 15 март. (№ 45). — С. 1.

26. Манько Н. Детсады возвратят громаде / Манько Н. // Голос Украины. — 2007. — 22 февр. (№ 33). — С. 3.

Подано до редакції 15.06.2009 р.