

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342:352.075(477)

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Р. Бедрій

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна
e-mail: ruslanbedriy@ukr.net*

Проаналізовано конституційно-правові положення, що закріплюють суб'єктів, об'єктний склад комунальної власності в Україні, повноваження органів місцевого самоврядування по управлінню об'єктами права комунальної власності, а також проблеми, пов'язані з приватизацією комунального майна та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: комунальна власність, територіальна громада, соціальна відповідальність, конституційна економіка.

У Конституції України наголошено на важливості права власності у забезпеченні стабільності та безпеки економіки країни. Це, зокрема, підтверджується структурним розміщенням норм про право власності у розділі I «Загальні положення» Конституції України (ст. 13). У розділі ж II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону в ст. 41 закріплено положення, згідно з яким «громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності» [1]. Як бачимо, у цій конституційній нормі право «державної» та «комунальної» власності розміщені як однопорядкові терміни. Поняття право «загальнодержавної» власності не вживається. Звідси робимо висновок, що комунальна власність не входить до складу державної власності [2, с. 52].

Поряд з Конституцією однозначно відмежовує комунальну власність від державної і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [3]. Суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах (ст. 142 Конституції). У ч. 5 ст. 16 Закону про самоврядування в Україні зазначено, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Зазначимо, що інколи комунальну власність визнають економічною основою місцевого самоврядування [4, с. 11]. Це надає цій власності досить велику значущість в умовах ринкової економіки та відсутності належного механізму державного фінансування місцевого самоврядування.

При цьому об'єктний склад комунальної власності у різних нормативних актах визначається по-різному. В одних випадках наводиться загальний опис об'єктів комунальної власності, в інших – має місце надмірна деталізація, яка, на думку деяких авторів, є недоцільною, бо жоден перелік не може бути вичерпним [5, с. 6].

На сьогодні перелік об'єктів комунальної власності визначений в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, згідно зі ст. 142 Конституції України, – матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих

бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ та міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, які перебувають в управлінні районних та обласних рад [1].

Відповідно до ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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, в тому числі 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 [3].

Видається за доцільне уніфікувати чинне законодавство України в контексті закріплення єдиних підходів до визначення складу та структури об'єктів комунальної власності.

Зазначимо, що згідно з ч. 5 ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування, беручи участь в муніципальних господарських відносинах, реалізують функції управління об'єктами права комунальної власності. Зокрема, вони можуть передавати такі об'єкти в постійне та тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, визначати в угодах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються в користування і оренду.

Крім того, винятково на пленарних засіданнях місцевої ради вирішуються питання: відчуження комунального майна, згідно з законом; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; придбання у встановленому законом порядку приватизованого майна, включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним; надання у концесію об'єктів права комунальної власності; створення, ліквідації, реорганізації та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону) [3].

Зазначимо, що сьогодні у комунальній власності є головно об'єкти соціально-культурного призначення, підприємства, які посідають монопольне становище в конкретному населеному пункті. Функціонування таких підприємств часто забезпечує життєдіяльність селища чи міста. Наприклад, це можуть бути підприємства, що надають послуги з газо-, тепло-, електро-, водопостачання тощо. Однак, це не означає, що органи місцевого самоврядування не можуть ефективно реалізовувати свою компетенцію у сфері місцевого (міського) господарства, навіть у тих секторах, які є у стані природної монополії.

Практика господарювання засвідчує, що самоврядні органи стикаються з серйозними проблемами, які майже неможливо вирішити на муніципальному рівні власними силами і засобами. З огляду на це органи місцевого самоврядування вдаються до реалізації своїх, закріплених в законі повноважень, з метою залучення приватного капіталу до комунального сектору економіки.

З метою з'ясування найпоширеніших способів залучення приватних інвестицій у сферу комунального господарства, варто розглянути зарубіжний досвід з цих питань. Зокрема, серед таких способів у зарубіжних країнах: 1) здійснення корпоративізації комунальних унітарних підприємств тобто зміна організаційно-правової форми

юридичної особи, зі збереженням останніх у власності територіальної громади; 2) безпосередня приватизація цілісних майнових комплексів комунальних підприємств; 3) залучення приватного капіталу в комунальну власність через проведення торгів щодо надання тих чи інших послуг; 4) залучення приватних інвестицій у комунальне господарство на договірних засадах (оренда, концесія, делеговане управління тощо); 5) залучення коштів через операції на фінансовому ринку (фінансово-кредитні інституції, кредитні союзи) [5, с. 9].

Очевидно, усі наведені способи залучення інвестиційних ресурсів мають як свої переваги, так і недоліки, тому навряд чи можна вести мову про наявність якогось універсального методу наповнення місцевого бюджету інвестиційними засобами. Стає очевидно необхідність комплексного підходу до вирішення проблеми недостатності інвестицій через застосування усіх можливих способів їх залучення. При цьому, обираючи той чи інший спосіб залучення фінансових ресурсів в комунальне господарство, органи місцевого самоврядування повинні передусім діяти відповідно до вимог чинного законодавства.

Хотілося б детальніше зупинитися на проблемах, пов'язаних з приватизацією комунального майна, яка є досить поширеною на сучасному етапі. Як влучно зазначає В. А. Устименко, у багатьох країнах світу вже давно відійшли від абсолютизації права приватної власності, віддаючи перевагу покладенню на власника низку соціальних зобов'язань та встановленню обмежень у використанні власності [6, с. 41]. При цьому у розвинених демократіях практично аксіоматичною стала теза про те, що сутність приватизації комунального майна полягає не лише у зміні форми власності на визначений об'єкт з отриманням відчужувачем (у цьому випадку – територіальною громадою) відповідної фінансової винагороди. Насамперед, суть такої приватизації зводиться до трансформації суб'єкта власності, який надалі здійснюватиме публічну функцію та нести відповідальність за належне використання цієї власності.

З огляду на це можна погодитися з думкою про те, що корпоратизація чи приватизація комунального підприємства сприяє залученню до відповідної сфери господарювання ефективного власника, однак публічна функція такого підприємства залишається незмінною [7, с. 128]. Такою функцією є забезпечення інтересів як громади в цілому так і окремих її членів.

На жаль, мусимо констатувати, що у вітчизняних реаліях приватні власники (у тім числі і великі) лише займають позицію мовчазних спостерігачів і дуже пасивно приймають участь у реалізації публічного (громадівського) інтересу. У цьому контексті нагадаємо положення ч. 3 ст. 13 Основного Закону України, за яким власність «не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству» [1]. Для порівняння, у ст. 14 Конституції Федеративної Республіки Німеччини закріплено постулат, відповідно до якого «власність повинна служити загальному благу». Подібне формулювання міститься у Конституціях Франції (1946 та 1958 рр.), Іспанії (1978 р.), Бразилії (1988 р.) та інших країн. А в низці конституцій прямо йдеться про соціальну функцію приватної власності [8, с. 82].

Очевидно, варто погодитися з В. К. Макутовим, що для ефективного функціонування публічної (в тім числі комунальної) власності, визначення її ролі та форм взаємодії у господарському механізмі необхідним є забезпечення реалізації та розвитку загальних конституційних положень про власність. На сьогодні, як зазначає Ю. С. Шемшученко, питання власності врегульовані фрагментарно та безсистемно. На його глибоке переконання, варто прийняти невідкладні заходи з удосконалення конституційного регулювання відносин власності в Україні [9, с. 3].

Проблеми правового регулювання відносин власності загалом та комунальної, зокрема, є досить очевидні. Тому у вітчизняній правовій науці, по суті, не піддається сумніву визначення чи не єдино правильного та раціонального способу їх вирішення: запропоновано ідею розробки окремої глави Конституції України з назвою «Економічна система» або «Економічна основа». Ця ідея, що підтримується більшістю наукової спільноти, закріплена у працях В. К. Мамутова, Ю. С. Шемшученка, Д. В. Задихайла та ін.

Досить однозначно видається позиція вчених і щодо змісту пропонованої глави Конституції України. Зокрема, на думку Д. В. Задихайла, до тексту Основного Закону необхідно включити положення, що визначають форми та напрями економічної політики держави, подібно до ст.ст. 9 та 10 Господарського Кодексу України [10, с. 57, 61].

Натомість В. К. Мамутов пропонує наповнити главу «Економічна система» й іншими нормами, що містяться як в Господарському кодексі України, так і в інших актах вітчизняного законодавства, в тому числі і тих, що втратили чинність. Серед останніх згадується Закон України «Про власність» від 07.02.1991 р., норми якого могли б посприяти більш належній та глибокій регламентації відносин власності.

Доцільно визнати, що в Україні простежується певна відстороненість власника від вирішення соціально важливих питань. Водночас відповідно до стратегії розвитку та правової регламентації відносин власності у більшості європейських держав, власність може і має служити загальному благу, забезпечуючи інтереси громади та окремих її членів.

У цьому контексті варто згадати положення у ст. 1 Першого протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, в якому визначається право держави здійснювати контроль за використанням власності відповідно до спільних інтересів. Ще більш закономірним можна визнати прагнення більшості європейських держав прищепити приватному власникові-підприємцю почуття відповідальності за рівень життя та соціального забезпечення своїх працівників.

Зокрема, досвід Данії засвідчує, що усі великі комерційні організації, згідно зі спеціального закону, зобов'язані, починаючи з 2009 р., подавати, окрім фінансової звітності, також інформацію про свою діяльність у сфері соціальної відповідальності. До речі, прийняття цього закону було частиною урядового плану щодо розвитку корпоративної соціальної відповідальності [8, с. 84].

Не випадково у рейтингу найзаможніших країн планети, складеному Міжнародним дослідницьким центром Gallup на основі узагальненої інформації за період від 2005 по 2009 р., Данія визнана найщасливішою країною світу, жителі якої задоволені економічними та соціальними умовами буття [6, с. 44].

Безперечно, зарубіжний досвід правової регламентації соціальної відповідальності суб'єктів господарювання, міг би бути корисним для України на шляху удосконалення правових принципів здійснення соціального партнерства на місцевому рівні.

Для створення відповідних передумов розвитку соціального спрямування відносин власності В. К. Мамутов запропонував ч. 3 ст. 13 Конституції України викласти у такій редакції: «Власність зобов'язує. Її використання повинно також слугувати суспільному благу. Власність не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству» [11, с. 21].

Підсумовуючи вищенаведене, хотілося б зазначити, що сучасні наукові уявлення вітчизняних дослідників щодо удосконалення конституційно-правового

регулювання відносин власності базуються на розробках провідних західно-європейських правових шкіл, які сформувалися на основі концепції «економічної конституції». Суть цієї концепції зводиться до тези про необхідність надання нормам Основного Закону реального, недеklarативного змісту з можливістю прямого впливу на сферу економіки, у тому числі й відносини власності.

З концепцією «економічної конституції» тісно пов'язана доктрина «конституційної економіки», що полягає у такому правовому забезпеченні економічного середовища, при якому повною мірою були б враховані реальні взаємини приватних осіб, їхні економічні інтереси, в тому числі і пов'язані з власністю. Автором концепції «конституційної економіки» є Дж. Б'юкенен, лауреат Нобелівської премії з економіки (1986 р.). Він, зокрема, вважав за необхідне удосконалення норм Конституції та інших правових актів, що стосуються господарського життя, з погляду їх реальної ефективності [8, с. 87].

Щодо відносин, пов'язаних з комунальною власністю, то видається за доцільне використання відповідних засад «економічної конституції» та «конституційної економіки» як доктринальної бази для удосконалення конституційно-правового регулювання цих відносин в рамках загальної модернізації конституційно-правової регламентації економічних відносин в Україні.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Гринюк Р. Ф.* Правовой статус коммунальных предприятий в Украине : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Р. Ф. Гринюк / НАН Украины ; Ин-т экон.-правовых исследований. – Донецк, 2001. – 194 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (з наступними змінами та доповненнями).
4. *Адамов Б. І.* Комунальна власність як економічна основа місцевого самоврядування / Б. І. Адамов // Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноєвропейському регіоні : матер. міжнар. конф. (м. Донецьк, 28–29 вересня 2001 р.). – Донецьк : ІСПД НАН України, 2001. – С. 11–17.
5. *Джабраїлов Р. А.* Хозяйственно-правовое обеспечение рационального использования коммунальной собственности города (на примере концессии) / Р. А. Джабраїлов, Г. Д. Джумагельдиева. – Донецк : Юго-Восток, 2007. – 52 с.
6. *Устименко В. А.* Конституционное регулирование отношений собственности в Украине : брошура / В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов ; НАН Украины ; Ин-т Экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, 2012. – 55 с.
7. *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления. – 2-е изд. / О. М. Рой. – СПб. : Питер, 2006. – 336 с.
8. Конституційні засади економічної системи України : монографія / В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, В. М. Кампо та ін. ; за ред. В. А. Устименка ; НАН України ; Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 219 с.
9. *Шемшученко Ю.* Державний суверенітет і права держава (до 20 – річчя Декларації про державний суверенітет України) / Ю. Шемшученко // Віче. – 2010. – № 16. – С. 2–3.
10. *Задихайло Д.* Реформування конституційних засад господарювання: питання конституційної доктрини / Д. Задихайло // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 2 (49). – С. 51–61.
11. Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики) : брошура / НАН Украины ; Ин-т Экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, 2008. – 24 с.

**КОММУНАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В УКРАИНЕ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

Р. Бедрий

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

Проанализированы конституционно-правовые положения, закрепляющие субъектов, объектный состав коммунальной собственности в Украине, полномочия органов местного самоуправления по управлению объектами права коммунальной собственности, а также проблемы, связанные с приватизацией коммунального имущества и пути их решения.

Ключевые слова: коммунальная собственность, территориальная громада, социальная ответственность, конституционная экономика.

**COMMUNAL PROPERTY IN UKRAINE:
CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROVISION**

R. Bedriy

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytets`ka Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

In this article the constitutional and legal provisions that affirm the subjects, the object of the communal property in Ukraine, the powers of local government on management of the communal properties' objects, as well as the problems associated with the privatization of communal property and ways of their solutions are analyzed.

Key words: community property, territorial community, social responsibility, constitutional economics.

*Стаття: надійшла до редакції 23.04.2014
прийнята до друку 19.06.2014*