

## Розділ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342:352.075(477)

Р. Б. Бедрій

## ОБ'ЄКТИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Проаналізовано суть та ознаки комунальної власності як форми публічної власності та конституційно-правового інституту. Зазначено, що, по-перше, суб'єкти комунальної власності – територіальні громади – є публічно-правовими утвореннями, що поєднують функції управління економічними процесами в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці з участю у господарському обігу. По-друге, призначенням комунальної власності є задоволення потреб територіально відокремленої частини суспільства, а не приватних інтересів окремих осіб.*

*Крім того, наведено різні критерії класифікації об'єктів права комунальної власності. Приділено увагу такому важливому аспекту, що стосується управління об'єктами комунальної власності, як приватизація комунального майна.*

**Ключові слова:** комунальна власність, територіальна громада, комунальне майно, об'єкти права комунальної власності.

**Постановка проблеми.** Провідне місце у структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, як відомо, посідає комунальна власність, підставою для набуття якої є безоплатна передача майна територіальним громадам державою або іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Слід зазначити, що на сучасному етапі реформування системи публічної влади в Україні, зокрема в контексті процесів децентралізації, особливого значення набуває дослідження проблем матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування та ефективного управління об'єктами комунальної власності. Науковий інтерес становить характеристика комунальної власності в конституційно-правовому аспекті як форми публічної власності.

**Стан дослідження.** Питання права комунальної власності досліджували такі вітчизняні вчені-правники, як К. І. Апанасенко, І. О. Бондаренко, Р. Ф. Гринюк, Р. А. Джабраїлов, Л. А. Музика, С. Е. Острович, О. О. Первомайський, В. А. Устименко та інші. Проте можна визнати, що досі відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці конституційно-правового забезпечення об'єктів комунальної власності в Україні.

**Метою** статті є дослідження ознак та об'єктів комунальної власності в Україні, критеріїв їх класифікації та конституційно-правового регулювання.

**Виклад основних положень.** Для науки певний інтерес становить питання виникнення поняття «комунальна власність». У літературі з цього приводу існують різні точки зору. Чимало вчених дотримуються єдиного підходу до визначення етимології цього терміна. Зокрема, відзначається, що поняття «комунальна власність» походить від терміна «комуна», яке в перекладі з фр. «commune» означає «община», а в перекладі з лат. – communis – «спільний» [1, с. 60]. Що ж стосується часу впровадження цього терміна у правовий обіг, то стосовно цього немає єдності думок. Деякі вчені вважають, що до 1990 р. комунальна власність ні в колишньому СРСР, ні в Україні законом не передбачалась [1, с. 60], інші вказують, що поняття «комунальна власність» у законодавстві України виникло у грудні 1990 р. із прийняттям Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування» [2, с. 20]. Зокрема, стаття 7 Закону УРСР від 07.12.90 р. проголошувала, що комунальна власність становить основу місцевого господарства, яка покликана забезпечувати безпосереднє задоволення потреб населення та функціонування системи місцевого самоврядування, а також, що розпорядження та управління комунальною власністю здійснюються від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування [3].

Цим Законом до комунальної власності було віднесено майно, яке передається безоплатно колишнім СРСР та Українській РСР іншими суб'єктами, а також майно, яке набувається місцевими радами за рахунок належних їм засобів.

Правовий режим майна комунальної власності визначався в Законі Української РСР «Про власність» від 7 лютого 1991 року [4]. 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].

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, економічно, 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 зкомунальної 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. Поділяємо 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].

Слід звернути увагу на ще один важливий аспект, що стосується управління об'єктами комунальної власності, а саме – на питання приватизації комунального майна. Багато вчених і практиків справедливо зазначають, що приватизація в жодному разі не повинна стосуватися життєво необхідних об'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення потреб територіальної громади. Як слушно вказує В. А. Устименко, потрібно розуміти, що приватизація комунального майна не збільшить миттєво ні кількості підприємств, ні обсягів виробництва та надання послуг [8, с. 43].

У комунальній власності, на думку вченого, повинні залишатись:

1. Підприємства, що надають на безоплатній основі гарантований мінімум послуг населенню. Це насамперед установи охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони громадського порядку, протипожежної охорони, об'єкти та майно цивільної оборони тощо.

2. Об'єкти, що надають послуги населенню на безоплатній основі чи за помірну плату, яка гарантує їх загальнодоступність для всіх категорій населення: комунальне житло, спортивні майданчики, пляжі, бібліотеки, місця відпочинку.

3. Інфраструктурні об'єкти – дороги, вулиці та їх освітлення, мости, вокзали, аеропорти та інші.

4. Підприємства, що надають платні послуги населенню. Це комунальний транспорт, водо-, газо-, електропостачання, телефон та інші засоби зв'язку та інформації, збирання і знищення сміття та відходів. У науковій літературі вказується на можливість монополізації зазначених видів діяльності.

5. Майно, яким найбільш ефективно можуть управляти територіальні громади або обрані ними органи. Якщо ж ефективне використання майна може бути забезпечене й приватними особами чи підприємствами, то таке майно доцільно передати у їхню власність [8, с. 43].

Нагадаємо, що, відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», перелік об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації, затверджується виключно на пленарному засіданні місцевої ради. До таких об'єктів, крім згаданих, можна також віднести:

- природні ресурси місцевого значення, крім земель, стосовно яких є дозвіл на продаж;
- кладовища;
- звалища та місця захоронення відходів;
- вулиці, переїзди, дороги, парки, сквери, ботанічні та зоологічні сади;
- дендрарії, заповідники, заказники, природні ландшафти;
- місцеві оздоровлювально-лікувальні території та зони;
- місцеві пам'ятники історії та архітектури;
- енергетичні системи місцевого значення;
- соціальне та службове житло зі складу житлового фонду територіальної громади.

**Висновки.** Наведений перелік – це лише орієнтир, тобто його не варто вважати ні вичерпним, ні обов'язковим. На основі рішення місцевої ради чи місцевого референдуму до об'єктів виключної власності територіальної громади можуть бути віднесені й інші об'єкти комунальної власності. Такі об'єкти не підлягають передачі іншим власникам (державним, приватним) чи будь-якому відчуженню. Проте вони можуть перейти у власність іншої територіальної громади внаслідок об'єднання кількох територіальних громад чи зміни кордонів адміністративно-територіальної одиниці.

Потрібно наголосити, що підприємства усіх інших видів діяльності (крім названих), що не є характерними для комунальної власності, можуть і повинні бути приватизовані найперше шляхом продажу на аукціонах і конкурсах. Це обумовлюється й тим, що ці об'єкти зі швидким обігом капіталу є найбільш привабливими для приватних інвесторів. Також слід передбачити, щоб ці об'єкти потрапили у власність одного чи певного обмеженого кола власників, які були би зацікавлені в ефективній роботі підприємства, зміцнення його позицій в конкурентній боротьбі, у підвищенні якості продукції та надання послуг.

---

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., 2013. – 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 економіко-правових досліджень. – Донецьк: Ноулідж, 2010. – 455 с.

8. 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.

#### **Бедрий Р. Б. Объекты коммунальной собственности в Украине: конституционно-правовой аспект**

*Проанализированы сущность и признаки коммунальной собственности как формы публичной собственности и конституционно-правового института. Указано, что, во-первых, субъекты коммунальной собственности – территориальные общины – являются публично-правовыми образованиями, объединяющими функции управления экономическими процессами соответственной административно-территориальной единицы с участием в хозяйственном обороте. Во-вторых, назначением коммунальной собственности является удовлетворение потребностей территориально обособленной части общества, а не частных интересов отдельных лиц. Кроме того, наведено разные критерии классификации объектов права коммунальной собственности. Уделено внимание такому важному аспекту, касающегося управления объектами коммунальной собственности, как вопросу приватизации коммунального имущества.*

**Ключевые слова:** коммунальная собственность, территориальная община, коммунальное имущество, объекты права коммунальной собственности.

#### **Bedriy R. B. Objects of Communal Property in Ukraine: Constitutional and Legal Aspects**

*The nature and features of communal property as a form of public ownership as well as constitutional and legal institution have been analyzed in the article. In particular, it is stated that, firstly, the subjects of communal ownership, territorial communities, constitute public-legal entities that combine the functions of economic process management within the relevant administrative units with drawing into economic circulation. Secondly, the designation of municipal ownership is to meet the needs of geographically separated part of society but not*



*the private interests of individuals. Thus, it is stressed that the defining feature of public ownership is a public interest of social community, the satisfaction of which is the guarantee of its existence and development. Therefore, the interests of territorial communities in this light mean a public interest and the right to communal ownership that satisfies the public interest of the territorial community in the material aspect. Meanwhile, it is prohibited by the law to weaken the economic grounds for local self-government, to reduce the volume or aggravate the conditions of public services provision (part 7 Article 60 of the Law of Ukraine «On Local Self-government in Ukraine»). In addition, the article provides various criteria for objects of communal property classification, including their purpose designation, profitability, legal regime carried out against these objects, etc. The emphasis is also laid on such important aspect concerning the management of communal property objects as communal property privatization. It concludes that privatization shall not in any case affect any vital objects that are primarily aimed at the local community needs satisfaction.*

**Key words:** *communal ownership, territorial community, communal property, objects of communal property right*

*Стаття надійшла 18 листопада 2015 р.*

УДК 342.52:35.086(087)

**А. Р. Лещух**

## **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ ЗА НЕВИКОНАННЯ АБО НЕНАЛЕЖНЕ ВИКОНАННЯ ОБОВ'ЯЗКІВ У ПАРЛАМЕНТІ**

*Досліджено деякі теоретично-правові аспекти конституційно-процесуальної відповідальності народного депутата України за невиконання (неналежне виконання) функцій і повноважень у парламенті як однієї з найважливіших гарантій конституційного процесу. Адже реалізація ідеї становлення в нашій державі демократії, парламентаризму та громадянського суспільства практично неможлива без наявності відповідальної центральної влади. Зауважено, що активні процеси розвитку українських політико-правових явищ спричиняють зосередження особливої уваги нашого суспільства та міжнародної спільноти на становленні та укріпленні інститутів відповідальності парламентарів.*

**Ключові слова:** *політико-правове явище, конституційний процес, конституційно-процесуальна відповідальність, парламентар, статус народного депутата України.*