

Таким чином, усі конституційні норми, що регулюють земельні відносини, можна умовно розділити на такі основні групи:

1) норми щодо основ правового режиму землі як природного об'єкта (природного ресурсу);

2) норми, які закріплюють права та обов'язки громадян щодо землі;

3) норми, які регулюють відносини власності на землю;

4) норми, які визначають компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування щодо використання і охорони землі.

Отже, Конституція України у формі загальних засад закріпила конституційні положення щодо землі, які створили основу для галузевого земельного законодавства, а саме: визначила особливе становище землі як основного національного багатства, визначила землю як об'єкт права приватної, комунальної та державної власності (зокрема, встановила коло суб'єктів права власності на землю), передбачила випадки припинення цього права, а також запровадила принцип особливої охорони землі державою. Ці принципові положення стали основою для прийняття відповідного земельного законодавства. Перш за все, це стосується ЗК України 2001 р., де було закладено нові засади земельних відносин.

Список літератури: 1. Конституція України // ВВР України. 1996. №30. Ст. 141. 2. Титова Н.І. Землі як об'єкт правового регулювання // Право України. 1998. № 4. 3. Земельний кодекс України // ВВР України. 2002. №3-4. Ст. 27. 4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України // ВВР України. 1991. № 41. Ст. 546. 5. Земельний кодекс України: Коментар / Гетьман А.П., Шульга М.В. Х., 2002. 6. Земельне право України: Підручник / За ред. Погрібного О.О., Каракаша І.І. К., 2003.

Надійшла до редколегії 06.10.06

Р. В. Мавліханова

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Майнову основу забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування становить право комунальної власності, що є самостійною та рівноправною формою власності поряд з державною та приватною. Головним завданням адміністративно-територіальної реформи в Україні є поступовий відхід від єдиного централізованого державного управління і передача територіальним громадам, як самостійним органам, повноважень і матеріальних ресурсів. Це дозволить розв'язати велику кількість суспільних проблем дотичних, у першу чергу, до інтересів місцевого населення та поліпшення забезпечення громадян соціальними послугами. [1, с. 35]. Тому ми вважаємо, що назріла необхідність розробки єдиних правових засад для розвитку і функціонування права комунальної власності в Україні. Метою даної статті є встановлення єдності у визначенні поняття комунальної власності та його особливостей як самостійної та рівноправної форми власності.

В Україні самостійний і незалежний характер комунальної власності був визнаний офіційно ще в Конституційному Договорі між Верховною Радою й Президентом України «Про основні початки організації й функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України» від 08.06.1995 року [2]. Зокрема, ст. 5 цього акта визначила, що власність в Україні є загальнодержавною, комунальною, колективною і приватною. Ця норма одержала подальший розвиток у Конституції України від 28 червня 1996 року, де у ст. 41 закріплено, що громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної й комунальної власності [3]. Звертає на себе увагу, що право державної і комунальної власності викладені як однопорядкові терміни. Звідси випливає, що комунальна власність не входить до складу державної, а розглядається як самостійна форма власності.

Крім того, у ст. ст 142, 143 Конституції, у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» й у ст. 327 ГК України є норма про те, що право комунальної власності належить самостійним суб'єктам – територіальним громадам. Територіальні громади – це є мешканці сіл або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, селищ, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Тим самим Конституція послідовно провела позицію законодавця про те, що комунальна власність є різновидом публічної власності. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єктів комунальної власності здійснюють відповідні місцеві ради. Це підтверджується і тим, що в науковій літературі стало популярним характеризувати комунальну власність як публічну або суспільну власність. Деякі автори вважають, що публічність комунальної власності випливає з її суті й тому необхідно легально визначити цю власність як вид публічної власності [4, с. 7].

Розвиваючи конституційні положення, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 1) визначає право комунальної власності як право територіальної громади володіти, доцільно, ощадливо, ефективно користуватися і розпоряджатися за своїм розсудом і у своїх інтересах належним їй майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [5].

Слід зазначити, що в цей час у фаховій літературі відсутня єдність у науковому визначенні поняття й змісту права комунальної власності. Його визначення міститься в проекті Концепції й ряді проектів закону про комунальну власність.

Зокрема, у проекті Концепції комунальної власності в Україні відзначається, що територіальна громада має статус територіального колективу громадян України і є колективним власником коштів, об'єктів і майна комунальної власності. Звідси випливає, що

за своєю економічною природою комунальна власність є колективною формою власності, оскільки відображає відносини колективного присвоєння жителями міст, сел, селищ і об'єднання сіл коштів, об'єктів і майна цієї власності, їхнє відношення до них як до своїх. Колективність же припускає рівний для всіх власників обсяг прав на майно. Проте Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 10) визнає носієм права комунальної власності не тільки територіальну громаду, але й раду, що є представницьким органом місцевого самоврядування. Саме сільські, селищні, міські ради представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їхнього імені і у їхніх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України й законодавством. На думку О. Чунаєва, комунальну власність варто характеризувати як колективну власність жителів населених пунктів [6, с. 40].

Право комунальної власності відрізняється від інших форм власності, у тому числі й державної, не за змістом правомочностей (воно абсолютно ідентичне у всіх власників), а за характером об'єктів і їхнім правовим режимом. Враховуючи сказане, ми можемо визначити право комунальної власності як право власності територіальної громади.

Слід зазначити, що не будь-яке майно може належати на праві власності територіальним громадам. Його перелік повинен бути обмежений цільовими рамками. Крім того, у законодавчому порядку необхідно визначити види майна, які можуть перебувати тільки в комунальній власності. Правовий режим майна комунальної власності також необхідно закріпити в законодавстві України. Тут варто було б уточнити критерії віднесення майна до категорії об'єктів права комунальної власності.

Відповідно до Закону України «Про власність», (ст. 4) власник за своїм розсудом володіє, користується й розпоряджається належним йому майном [7]. Володіння, користування і розпорядження становить правочинність власника і у сукупності характеризує право власності. Кожну із зазначених правомочностей окремо власник може передавати іншій особі, не втрачаючи при цьому права власника. Можливі й випадки, коли право володіння, користування і розпорядження одночасно перебувають у особи, яка не є власником майна (наприклад, право власності на майно, закріплене за унітарним комунальним підприємством).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 60 закріплює право територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах на рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи й організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежит-

лові приміщення, установи культури, утворення, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, інше майно і майнові права, рухомі і нерухомі об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їхнього відчуження.

Відповідно до цієї ж статті (ст. 60) Закону органи місцевого самоврядування від імені і в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правочини за володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності, передають у постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здають їх в оренду, продають і купують, використовують як заставу, вирішують питання їх відчуження, визначають в угодах і договорах умови використання і фінансування об'єктів, які приватизуються і передаються в користування і оренду.

Так, 19.08.2005 р. Макіївська міська рада своїм рішенням № 35/56, керуючись ст. ст. 7, 9 Закону України «Про оренду державного й комунального майна», ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про міри державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності», ст. ст. 10, 86 Статуту територіальної громади міста Макіївка, затвердила Положення про оренду об'єктів комунальної власності територіальної громади міста Макіївка [8].

Це Положення регламентує порядок передачі в оренду цілісних майнових комплексів, нежитлових приміщень, іншого нерухомого майна, окремого індивідуально певного майна, що є об'єктом комунальної власності територіальної громади міста Макіївка. У ньому вказується, що орендодавцями є комунальні підприємства, установи, організації – балансоутримувачі об'єктів оренди. Орендарями можуть бути як юридичні особи всіх форм власності, так і фізичні особи – підприємці. Зокрема, у Положенні закріплені порядок і умови надання в оренду нерухомого майна і проведення конкурсу на право оренди нерухомого майна, оренди цілісних майнових комплексів, структурних підрозділів комунальних підприємств, оренди окремого індивідуально певного майна, суборенди. Пункт 9 Положення визначає, що Управління комунальною власністю проводить перевірки дотримання законодавства при укладенні і виконанні умов договорів оренди. А також указує, що контроль за використанням об'єкта оренди відповідно до виду діяльності, зазначеним у договорі, виконанням орендарем своїх обов'язків за договором, поверненню об'єкта оренди при припиненні договору, а також нарахуванню штрафних санкцій за невиконання або неналежне виконання умов договору покладає на орендодавця. Останній щоквартально надає Управлінню комунальної власності інформацію про внесення орендарем орендної

плати у встановленій формі з визначенням заходів щодо стягнення заборгованості з орендної плати.

Крім того, щодо орендної плати Макіївська міська рада своїм рішенням від 13.08.2005, №35/55 затвердила Методику розрахунків і порядок використання орендної плати за оренду об'єктів комунальної власності територіальної громади міста Макіївка [9]. Це методика розроблена з метою створення єдиного організаційно-економічного механізму здійснення плати за оренду цілісних майнових комплексів комунальних підприємств, їхніх структурних підрозділів, нерухомого й окремого індивідуально певного майна, що перебуває у власності територіальної громади міста Макіївка і закріпленого за комунальними підприємствами, установами і організаціями. Методика розроблена на підставі Законів України «Про оренду державного й комунального майна», «Про місцеве самоврядування в Україні», Господарського й Цивільного кодексів України.

Необхідно відзначити, що майнові операції, здійснювані органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні послабляти економічні основи місцевого самоврядування, зменшувати обсяг і погіршувати умови надання послуг населенню.

У зв'язку з цим, з метою забезпечення ефективної системи управління об'єктами права комунальної власності, розв'язання проблемних питань використання комунального майна для потреб населення міста Макіївка, міська рада своїм рішенням від 24.03.2004 №19/41 затвердила програму «Майно громади – на користь макіївчанам». [10] Необхідність у затвердженні даної програми виникла через те, що в цей час механізм управління об'єктами комунальної власності законодавчо врегульований занадто слабо і немає єдиного підходу до системи обліку об'єктів права комунальної власності в умовах ринкової економіки. Програма «Майно громади – на користь макіївчанам» спрямована безпосередньо на вдосконалення діяльності виконавчих органів міської влади в роботі із системою обліку об'єктів комунальної власності шляхом створення Реєстру об'єктів права комунальної власності із застосуванням комп'ютерних технологій. У даному Реєстрі може бути подана інформація про: переміщення об'єктів між балансоутримувачами; вартість об'єктів (первинна, балансова); технічний стан, характеристики об'єктів; економія прощі; загальну площу; вільні приміщення, які можуть бути надані в оренду; орендовані об'єкти; об'єкти, надані в користування державним органам і іншим організаціям; комунальні підприємства і установи (ПІБ керівника, юридичні документи та ін. види діяльності); безхазяйне майно, що перебуває на обліку.

Комплекс заходів, включених у Програму, також спрямований на подолання неефективного використання комунального майна, своєчасне доведення інформації про вільні приміщення (об'єкти) для передачі в оренду, одержання доходів у бюджет міста, забезпечення керівників оперативною інформацією щодо руху об'єктів права комунальної власності.

Із зазначеними цілями рішенням Макіївської міської ради від 24.03.2004 р. року затверджений Тимчасовий порядок придбання територіальною громадою міста Макіївка права комунальної власності на безхазяйні нерухомі речі, відумерлу спадщину і знахідки. У ньому закріплюється порядок виявлення безхазяйних речей і відумерлої спадщини, облік безхазяйних нерухомих речей, обговорюються підстави придбання права комунальної власності і, нарешті, порядок розпорядження майном, що перейшло в комунальну власність територіальної громади міста Макіївка [11].

Характерними рисами об'єктів права комунальної власності в Україні є те, що вони, як правило, закріплені за окремими комунальними підприємствами і установами.

Сьогодні за статистикою в Макіївці балансоутримувачами комунального майна виступає 56 комунальних підприємств, 230 комунальних установ і організацій. Ними передано в оренду 58849,72 кв.м нежитлових приміщень. Міською радою в безплатне користування передано 6847,8 кв.м нежитлових приміщень.

Практично завжди суб'єкти права комунальної власності виступають через місцеві ради і їхні виконавчі органи, надаючи їм відповідні повноваження. Обсяг цих повноважень установлюється законодавством або в рішеннях відповідних органів місцевого самоврядування (наприклад, сесії місцевої ради). Звідси суб'єктів, уповноважених управляти комунальною власністю, значно більше, ніж суб'єктів відповідного права власності. У зв'язку із цим виникають питання про компетенцію органів місцевого самоврядування з керування об'єктами комунальної власності, які закріплені за підприємствами.

Останні мають самостійне речове право на закріплене за ними майно – право господарського ведення, що, будучи обмеженим у порівнянні із правом власності, все-таки представляє їх суб'єктам повноваження з володіння, користування і розпорядження майном. Обсяг цих повноважень вже порівняний з повноваженнями власника, оскільки суб'єкти права повного господарського ведення не мають права безоплатно відчужувати майно. Їхні носії мають також право на захист, у тому числі й від власника.

Цього не можна стверджувати відносно компетенції органів, уповноважених управляти комунальною власністю. Ця компетенція суперечливо й непослідовно закріплена в нормативних актах, що регулює розглядувані правовідносини.

Доречним буде навести приклад створення на основі рішення Донецької обласної ради (від 25.12.98р. №23/4-71) товариства з обмеженою відповідальністю «Обласна холдингова компанія», засновниками якої виступили Донецька обласна рада й Маріупольська міська рада [12]. У вигляді вкладу в статутний фонд цього товариства Донецькою обласною радою було внесене майно комунальних аптек як об'єкт права спільної власності територіальних громад області.

Аналізуючи це рішення, один із провідних спеціалістів у цій сфері І. В. Спасибо-Фатеева вважає його неправомірним, обґрунтовуючи свою точку зору тим, що в результаті реалізації рішення обласної ради територіальні громади втратили свої об'єкти права власності, нічого не одержавши замість, – ні корпоративних прав, ні коштів. Внаслідок такої позаправової конструкції фактично здійснилося безоплатне відчуження комунального майна, відбулася підміна права на управління об'єктами комунальної власності правом на розпорядження ними, а також порушилося право повного господарського ведення комунальних аптек [13, с.28].

Аналізуючи це питання, варто звернути увагу на позицію Вищого арбітражного суду України. Так, в Інформаційному листі Вищого арбітражного суду України від 17.08.98 р. №01-8/314 дається роз'яснення щодо того, чи мають право сільські, селищні, міські ради делегувати свої повноваження з відчуження об'єктів комунальної власності іншим органам і визначається, що для правильного розв'язання суперечки про визнання недійсним договору, пов'язаного з відчуженням об'єкта комунальної власності, арбітражному суду варто з'ясувати, хто є власником предмета цього договору, а у випадку необхідності – чи є рішення сесій відповідних рад про делегування їхніх повноважень з цих питань обласній раді [14]. З роз'яснення арбітражного суду видно, що він підтримує позицію обласної ради й не вбачає в його діяч порушень законодавства.

Тому ми вважаємо, що було б доцільно в законодавчому порядку більш предметно визначити права районних і обласних рад як повноправних представників інтересів територіальних громад. Відносно спільної власності територіальних громад районні й обласні ради повинні мати всі повноваження суб'єктивного права власності безпосередньо від територіальних громад без такого проміжного органу, як сільські, селищні, міські ради. І у випадку, якщо територіальні громади або їхні місцеві ради ухвалюють рішення щодо об'єднання майна, об'єктів декількох територіальних громад з визначенням своїх часток, вони можуть делегувати повноваження з управління ними районною й обласною радою, установивши обмеження відповідно до своїх прав власника. У цьому зв'язку виникає необхідність розподілу об'єктів загальної власності на дві категорії: загальна спільна власність і загальна часткова власність.

Здається, що такий підхід буде відповідати положенням чинного законодавства, ліквідує проміжну ланку (сільські, селищні, міські ради) відносно реалізації територіальними громадами права власності на об'єкти, які перебувають у спільній власності районів і областей (комунальної власності). В економічному аспекті цей підхід буде сприяти ефективному, оперативному управлінню такими об'єктами, дасть можливість вижити в умовах ринкової конкуренції підприємствам, заснованим на спільній комунальній власності. Такий підхід також враховує сформований адміністративно-територіальний поділ держави, організаційну форму підприємств з надання послуг населенню в рамках району або області й не вимагає додаткових невикористаних витрат для їх реорганізації.

Таким чином, не можна не визнати, що комунальна власність, хоча й виросла з державної, у цей час має свою особливу юридичну природу й повинна розглядатися як самостійна, незалежна форма власності. Слід також зазначити, що сьогодні в Україні має місце відома непослідовність і проблемність у регулюванні відносин комунальної власності. І в цьому зв'язку вважаємо, що необхідно в першу чергу визначити юридичну природу права комунальної власності й нормативно-правовий механізм її реалізації. При цьому комунальна власність повинна розглядатися в єдності її господарсько-економічного змісту й соціальної спрямованості.

Список літератури: 1. Апанасенко К. Комунальна власність як самостійна форма власності: ознаки, співвідношення з державною формою власності //Право України. 2005. №10. 2. Конституційний Договір між Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8.06.1995 р. // Голос України 18 липня 1995 р. № 130. 3. Конституція України від 28 червня 1996 р., № 254/96-ВР. //Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 4. Смирнова Т.С. Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.. канд. юрид. наук (12.00.02). К., 1998. 5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». //Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. Ст. 170. 6. Чунаев О. Якою бачиться муніципальна реформа //Розбудова держави. 1996. № 6. 7. Про власність: Закон України від 7 лютого 1991р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 37. Ст. 347. 8. Рішення Макіївської міської ради «Про затвердження Положення про оренду об'єктів комунальної власності територіальної громади міста Макіївка» від 19.08.2005 р. № 35/56. 9. Рішення Макіївської міської ради «Про затвердження Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду об'єктів комунальної власності територіальної громади міста Макіївка» від 13.08.2005р. №35/55. 10. Рішення Макіївської міської ради «Про затвердження програми «Майно громади – на користь макіївчанам» від 24.03.2004 р. №19/41. 11. Рішення Макіївської міської ради «Про затвердження Тимчасового порядку набуття територіальною громадою міст Макіївка права комунальної власності на безхазяйні нерухомі речі, відумерлу спадщину та знахідки» від 24.03.2004 р. № 19/54. 12. Рішення Донецької обласної ради «Про реорганізацію Донецького ОПО «Фармація» та комунальних аптек» від 25.12.1998 р. № 23/4-71. 13. Спасибо-Фатеева И.В. Метаморфозы собственности или замороженные ходинги //Предпринимательство, хозяйство и право. 1999. 14. Інформаційний лист Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики застосування окремих норм чинного законодавства у вирішенні спорів від 27.08.1998 р. № 01-8/333. //Вісник Вищого арбітражного суду України. 1998. № 4.

Надійшла до редакції 27.10.06