

**М. О. Писаренко**

аспірант кафедри цивільного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
<https://orcid.org/0000-0002-4711-5249>

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

*Стаття присвячена аналізу об'єктів комунальної власності та визначення їх специфіки як особливого об'єкту правочинів відчуження таких об'єктів, аналіз діючого законодавства та наукової думки із зазначених питань.*

*Проаналізовано наукові позиції щодо видів класифікацій комунального майна та встановлено, що яка б класифікація не була обрана, важливим є те, що 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.*

*Встановлено, що існує досить широке коло та різноманіття об'єктів комунальної власності, їх різне цільове призначення, вартість тощо. І всі вони мають слугувати на користь відповідній територіальній громаді, задля забезпечення її добробуту, розвитку, зміцнення економіки тощо. Окрему увагу та інтерес викликає аналіз такого об'єкта як земля.*

*Зроблено висновок про те, що провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування посідає комунальна власність. Існуюча нині система управління комунальною власністю (зокрема, як особливим об'єктом) є недостатньо ефективною, що спричинено її безсистемністю, яка зумовлюється низкою причин. Однією з таких причин є те, що терміни не мають універсального характеру, а застосовуються лише для забезпечення цілей окремих законів. Відсутність загально-спеціальної законодавчої бази на рівні держави й достатньої локальної нормативно-правової, методичної та організаційної бази створення, обліку й управління комунальною власністю має певні негативні наслідки. Постає нагальна потреба у прийнятті спеціального нормативно-правового акта, який би комплексно регулював дану сферу та усував неузгодженості й прогалини, які нині мають місце. Відсутність єдиної правової системи, яка б забезпечувала регулювання питань використання й управління комунальною власністю, в тому числі і єдиного регулювання питань щодо об'єктів комунальної власності, свідчить про необхідність подальших теоретичних досліджень питань удосконалення управління об'єктами комунальної власності та підвищення ефективності використання комунального майна.*

**Ключові слова:** комунальна власність, об'єкт комунальної власності, територіальна громада, місцеве самоврядування, майно, земля, децентралізація.

**Постановка проблеми.** Комунальною власністю фактично є власність відповідної територіальної громади на належне їй майно, що використовується з метою задоволення спільних потреб та керується відповідними органами місцевого самоврядування. Об'єктами ж права комунальної власності є те майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Тобто до об'єктів права комунальної власності, належать, зокрема: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи, організації, страхові товариства, пен-

сійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, відумерла спадщина тощо.[9]

Приділення окремої уваги характеристиці об'єктів комунальної власності, визначення їх специфіки в контексті аналізу правочинів відчуження таких об'єктів має важливе наукове та практичне значення, адже надає системне розуміння цих категорій, їх місце в загальній системі правочинів відчуження об'єктів комунальної власності. Додаткової актуально-

сті набувають зазначені питання і в контексті постійних змін та уточнень, які мають місце в законодавстві.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідженням питань права власності та комунальної власності, зокрема, займалися такі вчені, як: І. О. Дзера, І. В. Жилінкова, К. Апанасенко, Л. Музика, В. Ігнатенка, С. Сиротенка, О. Первомайський та ін. Дослідженню питань особливості формування і розвитку інституту комунальної власності в Україні, визначенню основних напрямків вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, зокрема щодо визначення комунальної власності як джерела економічної самостійності місцевого самоврядування приділяли увагу такі науковці, як: Н. Андрєєв, В. Бабаєв, В. Голуб, В. Григор'єв, В. Кравченко, М. Кучерявенко, В. Устименко та ін. Разом з тим, виникає необхідність проведення подальших досліджень підвищення ефективності управління комунальною власністю в сучасних умовах.

**Метою статті** є аналіз об'єктів комунальної власності та визначення їх специфіки як особливого об'єкту правочинів відчуження таких об'єктів, аналіз діючого законодавства та наукової думки із зазначених питань.

**Виклад основного матеріалу.** Об'єктами комунальної власності можуть володіти, користуватися, розпоряджатися, а також «здійснювати управлінські функції». Разом з тим, в останньому випадку мова йде не про об'єкти цивільних прав (права власності), визначені Конституцією України, цивільним законодавством та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], що в цілому охоплюються категорією «майно», а про відповідні заклади, установи, підприємства комунальної власності, тобто певні юридичні особи. З даного приводу І.О. Бондаренко вірно зазначає, що «стосовно першої категорії об'єктів комунальної власності (об'єктів цивільних прав) територіальні громади та органи місцевого самоврядування здійснюють правомочності власника; а стосовно другої категорії об'єктів (юридичних осіб) органи місцевого самоврядування є, у першу чергу, органами управління» [5].

Проаналізуємо наукові позиції стосовно тлумачення поняття об'єкту комунальної власності. Так, О.В. Дзера під об'єктом комунальної власності розуміє «будь-яке майно, окрім такого, що є виключно загальнодержавною власністю» [7]. О.О. Первомайський зазначає, що «відповідно до принципу рівності учасників цивільних пра-

вовідносин коло об'єктів комунальної власності є необмеженим» [8]. С.І. Пересунько вважає, що «більш раціональним було б визначити коло об'єктів, які можуть бути лише у державній власності (наприклад, майно Збройних сил України, оборонні об'єкти, інші спеціальні майнові комплекси та системи), а також об'єкти виключної власності народу України (земля, її надра тощо)» [7]. І.О. Бондаренко визначає об'єкти комунальної власності як «матеріальні блага, що перебувають у власності територіальних громад, а також заклади, установи, підприємства (та інші юридичні особи) комунальної власності, які знаходяться у власності територіальних громад та у своїй сукупності становлять матеріальну основу місцевого самоврядування» [5].

Враховуючи велику різноманітність об'єктів комунальної власності, доцільним є їх класифікація. Зокрема, К.І. Апанасенко класифікуючи об'єкти комунальної власності, за основу бере їх функціональне призначення, характер виразу об'єктів (вартісний чи речовий), ступінь їхньої прибутковості, режим функціонування об'єктів [1].

М.О. Баймуратов та В.А. Григор'єв класифікують об'єкти комунальної власності на дві групи: «1) ті, що мають загальногосподарське значення для відповідної території (місцеві засоби сполучення, комунальні дороги, місцеве енерго-, тепло- і водозабезпечення, комунальний житловий фонд, служби, які забезпечують пожежну безпеку, благоустрій і санітарне благополуччя територій тощо); 2) ті, що мають загальносоціальне призначення (соціально-культурні установи, установи з охорони материнства й дитинства, комунальні заклади охорони здоров'я, навчальні заклади тощо)» [2].

Р.Б. Бедрій зазначає, що класифікацію об'єктів права комунальної власності можна здійснювати залежно від прибутковості та виділяє наступні види: «1) майно, яке повністю утримується бюджетом; 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» [3].

В.А. Устименко класифікує все комунальне майно на види залежно від цільового призна-

чення: «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» [18].

Разом з тим, яка б класифікація не була обрана, важливим є те, що 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.

Законодавство визначає орієнтовний перелік об'єктів, що можуть перебувати у комунальній власності, ч. 1 ст. 142 Конституції України [8]. Відповідно до цього у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах (комунальній власності) може бути рухоме і нерухоме майно (житлові будинки, інші будівлі та споруди, у т. ч. і виробничого характеру - технологічне обладнання, шляхи, мости, шляхопроводи тощо); доходи місцевих бюджетів (місцеві податки та збори, цінні папери, прибутки від підприємницької діяльності підприємств комунальної власності, кошти, одержані від укладених договорів про відчуження комунального майна та ін.); земля; природні ресурси, що є у власності відповідних територіальних громад (природні й корисні копалини місцевого значення, ліси, водойми); підприємства, установи та організації, у тому числі банки; страхові товариства; пенсійні фонди; частка в майні підприємств; житловий фонд (сукупність житлових квартир у житлових будинках, одноквартирні та багатоквартирні житлові будинки садибного типу); нежитлові приміщення; заклади освіти, культури, спорту охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.[17, с. 48]

До об'єктів права комунальної власності належать також об'єкти інженерної інфраструктури (споруди і мережі водопровідно-каналізаційного господарства, тепlopостачання, електропостачання, газопостачання, об'єкти зовнішнього благоустрою), житлово-експлуатаційні та ремонтно-будівельні організації, підприємства побутового обслуговування населення, роздрібною торгівлі та громадського харчування

та інші об'єкти, що безпосередньо здійснюють обслуговування споживачів і надають відповідні послуги територіальній громаді, а також прибутки місцевих бюджетів. [17, с. 49]

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку встановленому законом. Основним джерелом формування і набуття права комунальної власності є передача у власність територіальної громади господарських та інших об'єктів, які розташовані на території територіальної громади, але належать державі. Законодавчим актом, який регламентує таку передачу, є Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [16], який визначає основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну. Відповідно до Закону об'єктами передачі є: «цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів; нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення); інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури (далі - об'єкти соціальної інфраструктури), які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних капіталів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі не завершене будівництво [16].

Отже, як бачимо, один Закон регулює як питання набуття права комунальної власності, так і окремі випадки відчуження такої власності (зокрема, мова йде про передачу об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну).

Аналіз переліку об'єктів комунальної власності дає можливість стверджувати про досить широке коло та різноманіття таких об'єктів, їх різне цільове призначення, вартість тощо. І всі вони (об'єкти) мають слугувати на користь від-

повідній територіальній громаді, задля забезпечення її добробуту, розвитку, зміцнення економіки тощо. В даному контексті здається обґрунтованим окрему увагу приділити аналізу такого важливого об'єкта комунальної власності, як земля. Адже не секрет, що у всі часи саме земля була (і залишається) одним з найцінніших об'єктів власності. Не є виключенням і право комунальної власності.

В даному контексті звернемо увагу на співвідношення понять «земля» та «нерухомість», адже існують різні точки зору з даного приводу (земля може розглядатися як окреме поняття або ж як вид нерухомості). Так, в статтях 13, 14 Конституція України розглядає термін «земля» в самостійному значенні без будь-якого співвідношення з іншими об'єктами нерухомості, а вже в статті 142 визначено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, а також земля, що є у власності територіальних громад» [8]. В науковій літературі, присвяченій дослідженню категорії «земля» немає єдиного підходу до розуміння землі як нерухомості, в економічному і правовому розумінні земля та інші об'єкти природного походження «не є майном», у зв'язку з чим вони в законодавчому порядку виокремленні з системи майнових відносин [11, с. 16-20]. Отже, безсумнівно земля є різновидом особливого за походженням майна, яке має екологічну, економічну, політичну, соціальну та державну цінність. Одночасно з цим не можна не погодитися, що по своїй суті земля є нерухомістю (незалежно від того, чи розміщено на ній будь-яке нерухоме майно). На відміну від землі інші об'єкти можуть вважатися нерухомістю лише за умови, якщо їх не можна відокремити від землі без заподіяння значної шкоди.

Вітчизняне законодавство вживає поняття «земля» у декількох значеннях, а саме як: 1) об'єкт права власності Українського народу; 2) об'єкт права власності громадян, юридичних осіб і держави; 3) об'єкт права територіальної громади; 4) об'єкт особливої охорони з боку держави (національне багатство).

Аналіз чинного законодавства свідчить про досить широке коло об'єктів комунальної власності, різне призначення такого майна, що перебуває у власності територіальної громади. Зокрема, об'єкти права комунальної власності мають цільовий характер та можуть бути призначені для задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території. Р. Джа-

браїлов зазначає, що «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» [6, с. 224-225].

Також важливо пам'ятати, що перелік об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації, затверджується виключно на пленарному засіданні місцевої ради (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]). До таких об'єктів, зокрема, можуть бути віднесені: «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 тощо». [3]

Такі переліки не є вичерпними, а слугують лиш орієнтиром. На підставі рішення місцевої ради до об'єктів виключної власності територіальної громади можуть бути віднесені ті чи інші об'єкти комунальної власності, які не підлягають передачі іншим власникам (як державним, так і приватним) чи будь-якому відчуженню. Разом з тим, такі об'єкти можуть перейти у власність іншої територіальної громади (наприклад, внаслідок об'єднання кількох територіальних громад чи зміни кордонів адміністративно-територіальної одиниці).

Об'єкти ж які не є характерними для комунальної форми власності, мають бути приватизовані, бажано, шляхом продажу на аукціонах. Крім привабливості даних об'єктів для приватних інвесторів важливим також є те, що нові власники мають бути зацікавлені в ефективній роботі «оновленого» підприємства, підвищенні його конкурентоспроможності та якості продукції, яка випускається.

**Висновки і пропозиції.** Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування посідає комунальна власність. Існуюча нині система управління комунальною власністю (зокрема, як особливим об'єктом) є недостатньо ефективною, що спричинено її безсистемністю, яка зумовлюється низкою причин. Зокрема, однією з таких причин є те, що терміни не мають універсального

характеру, а застосовуються лише для забезпечення цілей окремих законів (як, наприклад, терміни «рухоме майно» та «нерухоме майно»). Відсутність загально-спеціальної законодавчої бази на рівні держави й достатньої локальної нормативно-правової, методичної та організаційної бази створення, обліку й управління комунальною власністю має певні негативні наслідки. Тому вважаємо, що зазначені проблеми можна вирішити прийнявши спеціальний нормативно-правовий акт, який би комплексно регулював дану сферу та усував неузгодженості й прогалини, які нині мають місце.

Отже, нині відсутня єдина правова система, що забезпечує регулювання питань використання й управління комунальною власністю, в тому числі і єдиного регулювання питань щодо об'єктів комунальної власності, свідчить про необхідність подальших теоретичних досліджень питань удосконалення управління об'єктами комунальної власності та підвищення ефективності використання комунального майна.

#### Список використаної літератури:

1. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Київ, 2006. 248 с.
2. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография. О.: Юрид. л-ра, 2003. 248 с.
3. Бедрій Р.Б. Об'єкти комунальної власності в Україні: конституційно-правовий аспект. *Науковий вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ.* 2015. № 4. С. 75–83.
4. Бобко Т. В. Зміст і форма правочину в цивільному праві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2011. 20 с.
5. Бондаренко І.О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2013. 205 с.
6. Борисова В.І. Договір купівлі-продажу. *Договір як універсальна правова конструкція*: монографія; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. Х.: Право, 2012. С. 26-56.
7. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: моногр. Донецьк: Ноулідж, 2010. 455 с.
8. Дзера О.В. Деякі теоретичні та практичні питання права власності в Україні. *Збірник рішень та арбітражної практики Вищого господарського суду України.* 1996. № 1. С. 203–210.
9. Комунальна власність. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0_%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C) Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр>
10. Костів І.Я. Договір контрактації сільськогосподарської продукції: дис. ... д-ра філософії. Івано-Франківськ, 2021. 207 с.
11. Крих Т.Я. Незаконна приватизація державного, комунального майна за кримінальним правом України: юридичний аналіз складу злочину: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Львів, 2010. 239 с.
12. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручн. 2е вид., допов. І переробл. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.
13. Первомайський О.О. Питання участі у відносинах власності територіальних громад районів у містах. *Економіка, фінанси, право.* 2001. № 6. С. 18–21.
14. Пересунько С.І. Право державної власності в Україні (історія, сучасність, перспективи). Кіровоград, 1998. 297 с.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
16. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992 р. № 2269. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2270-12>
17. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 р. № 147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-вр>
18. Управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування та розвитку міжмуниципального співробітництва: навчал. посібн. За ред. Шкільняка М.М., Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2019. 345 с.
19. Устименко В.А. Городская собственность и городское хозяйство. НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2006. 352с.

#### **Pysarenko M. O. General characteristics of communal property objects**

*The article is devoted to the analysis of objects of communal property and the determination of their specificity as a special object of deeds of alienation of such objects, the analysis of current legislation and scientific opinion on the specified issues.*

*The scientific positions on the types of classifications of communal property were analyzed and it was established that no matter which classification was chosen, it is important that the common*

*feature of all types of communal property is its ownership by the territorial community. Local self-government bodies and their structures exercise the rights of the owner in accordance with the current legislation on behalf of the territorial community.*

*It has been established that there is a fairly wide range and diversity of communal property objects, their different purpose, cost, etc. And all of them should serve for the benefit of the respective territorial community, to ensure its well-being, development, strengthening of the economy, etc. The analysis of such an object as land attracts special attention and interest.*

*It was concluded that the leading place in the structure of the material and financial foundations of local self-government is occupied by communal property. The existing system of managing communal property (in particular, as a special object) is not efficient enough, which is caused by its unsystematic nature, which is caused by a number of reasons. One such reason is that the terms are not universal in nature, but apply only to serve the purposes of particular laws. The absence of a general and special legislative framework at the state level and a sufficient local regulatory, methodological and organizational framework for the creation, accounting and management of communal property has certain negative consequences. There is an urgent need for the adoption of a special legal act that would comprehensively regulate this area and eliminate the inconsistencies and gaps that currently exist. The absence of a unified legal system that would ensure the regulation of issues of use and management of communal property, including the unified regulation of issues related to communal property objects, indicates the need for further theoretical research on the issues of improving the management of communal property objects and increasing the efficiency of the use of communal property .*

**Key words:** *communal property, object of communal property, territorial community, local self-government, property, land, decentralization.*