

УДК 342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-84-88

Соболь Євген Юрійович,*доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри
державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка*

e-mail: 81sobol@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>

УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ЯК ПЕРЕДУМОВА ВИНИКНЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

У зв'язку з початком у 2015 році процесу децентралізації влади в Україні було розширено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю. Управління комунальною власністю є різноплановим процесом, який має в т.ч. публічно-правовий характер, спрямований на задоволення потреб жителів відповідної громади, а тому може бути передумовою виникнення публічно-правового спору, який розглядатиметься в порядку адміністративного судочинства. Відтак, виникає необхідність дослідити дану категорію саме крізь призму її публічно-правового (адміністративно-правового) характеру. Зважаючи на це, завданням даної статті є характеристика управління комунальною власністю саме як адміністративно-правової категорії. Для досягнення цього завдання у статті застосовувалися методи аналізу та синтезу (для визначення понять та їх ознак, що досліджувалися в цій статті, метод порівняння (для співставлення різних думок вчених стосовно розуміння певних правових явищ), діалектичний метод (для дослідження управління комунальною власністю як правового явища, що формується за допомогою різних чинників). Сформульовано поняття управління комунальною власністю як процесу, який є передумовою виникнення публічно-правових спорів, визначено його ознаки, форми, здійснено їх класифікацію, встановлено особливості розмежування публічно-правового та приватного правового аспекту даної правової категорії. Доведено, що управління комунальною власністю є адміністративно-правовою категорією, яке при цьому має певний приватно-правовий аспект, розмежування якого можливо з урахуванням як доктринальних підходів, так і шляхом чіткого нормативного регулювання.

Ключові слова: публічне управління, управління комунальною власністю, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір

Sobol Ye. COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT AS A PREREQUISITE FOR PUBLIC LAW DISPUTES

Decentralization of power in Ukraine that was launched in early 2015 has extended the powers of local governments in the communal property management. Communal property management is a multi-faceted process of a public-law nature aimed at meeting the needs of the residents of the community, and may therefore be a prerequisite for the public-law dispute considered in the administrative court. Thus, there is a need to explore this category through the prism of its public law (administrative law) character.

In view of this, the goal of this article is to characterize communal property management as an administrative law category. To achieve the goal, several methods have been applied: analysis and synthesis (for definition of concepts and their characteristics investigated in this article), comparison (for comparing different views of researchers on certain legal phenomena), dialectical method (for research of management of communal property as a legal phenomenon formed by various factors).

The article defines the concept of communal property management as a prerequisite for the public-legal disputes as well as its features and forms, provides their classification, and specifies the difference between public legal and private legal aspects of the phenomenon under research. The paper proves that the communal property management is an administrative-legal category which has a private-legal aspect that can be distinguished by applying both doctrinal approaches and normative regulation.

Key words: public administration, communal property management, administrative law, public law dispute.

Постановка проблеми. Після прийняття у 2015 році Верховною Радою України Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 року № 157-VIII було розпочато процес децентралізації влади. Об'єднаним територіальним громадам надано більше можливостей для вирішення місцевих питань, а відтак збільшено їх відповідальність за прийняті рішення, зокрема, і у сфері управління

комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності.

Комунальна власність (майно), як і будь-який інший вид власності, не може існувати без певної мети (функції), пов'язаної із задоволенням потреб її власника, яка може реалізовуватися різноманітними способами, зокрема володінням, користуванням та розпорядженням такою власністю. Управління комунальною власністю досліджувалось різними вченими в аспекті наук цивільного (приватного) права, державного управління, соціології, економіки, тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання приватно-правових особливостей управління комунальною власністю у різні часи досліджували, зокрема, В.А.Устименко (господарсько-правові аспекти), І.О. Бондаренко (економічний потенціал та ефективність використання комунальної власності) [1; 2].

Мета статті – встановити особливості управління комунальною власністю як передумови виникнення публічно-правових спорів; визначити поняття, ознаки, форми, суб'єктів управління комунальною власністю як адміністративно-правової категорії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Економічні особливості управління комунальною власністю досліджує І.Б. Гуськова, яка розглядає управління комунальною власністю як вид соціального управління, яке є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на усі об'єкти власності, що належать йому та територіальній громаді [3, с. 230].

Н.Я.Борсук, досліджуючи управління комунальною власністю як цілісну категорію, розглянула організаційно-правові проблеми забезпечення ефективного управління комунальною власністю, його стадії, висвітлила питання планування, прогнозування та моніторингу, принципів, методів та форм такого управління [4].

Разом з тим, в процесі управління органами місцевого самоврядування такою власністю можуть виникати публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства. Однак, питання передумов виникнення публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю вивчалось фрагментарно. Так, С.В.Бакуліна дослідила особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, що частково поєднується з публічно-правовими спорами у сфері управління комунальною власністю [5].

Розпочнемо з того, що поняття "управління" є достатньо розробленою різними галузями науки категорією, оскільки має економічні, юридичні, політичні, соціальні та інші аспекти. Так, у соціології поняття "управління" визначають як функцію організмів, систем різної природи (біологічної, соціальної, технічної), що забезпечує збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію програми, цілі діяльності [6, с. 537].

Вчений-правознавець А.В.Перфільєв розглядає поняття "управління" як вплив керуючої підсистеми (суб'єкт) на керовану підсистему (об'єкт), як властивість, що забезпечує впорядковане функціонування системи в умовах мінливого навколишнього середовища [7, с. 21].

Для досягнення мети даної статті слід зупинитися на правових аспектах даної категорії, а тому почнемо з визначення поняття «публічне управління» як родової категорії управління комунальною власністю. Так, термін "публічне управління" (англ. public management) вперше використав англійський дослідник Д. Кілінг у 1972 р., вказавши, що це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [8, с. 15].

К. Політт вказує, що термін "публічне управління" може використовуватися у трьох основних значеннях: як діяльність державних службовців і політиків; як структура і процедура діяльності органів державної влади; як системне вивчення діяльності, структур та процедур [9].

О. Оболенський, А. Мельник та А. Васіна вважають, що публічне управління включає в себе дві складові: державне управління (суб'єктом є органи державної влади) та громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [10].

Відтак, потрібно звернути увагу на комунальне управління, яке визначають як універсальний, врегульований нормами адміністративного права недержавний різновид публічної владно-управлінської діяльності, направленої на практичну реалізацію завдань і функцій місцевого самоврядування з питань місцевого значення, що здійснюється виконавчими органами місцевого самоврядування, а також сільськими, селищними й міськими головами, на місцевому владному рівні в інтересах місцевого населення (територіальної громади) [11, с. 185]. При цьому, слід враховувати, що оскільки відповідні місцеві ради є основними суб'єктами комунального управління, мають значні повноваження у цій сфері як безпосередні представники жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Відтак, ототожнення органів державної влади та органів місцевого самоврядування при класифікації публічного управління є помилковим з огляду на різні способи їх утворення та функціонування. Так, органи місцевого самоврядування є виборними органами, мають власний бюджет та за загальним правилом не підзвітні та не підконтрольні органам державної влади [12, с. 266].

Разом з тим, В.М. Алексєєв розглядає управління комунальною власністю територіальної громади як комплекс необхідних заходів, що забезпечують належне функціонування підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності цієї територіальної громади і перебувають в управлінні відповідної сільської, селищної, міської, районної в місті ради або уповноваженого ними органу [13, с. 11].

Науковець Н.Я.Борсук пропонує сформулювати поняття «управління об'єктами комунальної

власності» як здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням цими об'єктами у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення потреб територіальної громади. Вона вказує, що дане визначення розмежує повноваження між власником комунального майна, яким є територіальна громада, та її представницькими структурами – органами місцевого самоврядування, які мають право управляти комунальною власністю. Також вона зазначає, що з погляду адміністративного права управління комунальною власністю – це багатоступінний процес, який полягає у здійсненні права комунальної власності виключно у публічних інтересах з метою забезпечення ефективного функціонування територіальних громад, органів місцевого самоврядування [14, с. 54, 59]. Дійсно, дане визначення вірно описує об'єктно-суб'єктний склад управління комунальною власністю та особливості впливу відповідного суб'єкта (органу місцевого самоврядування) на об'єкти права комунальної власності.

Пропонуємо для цілей даної статті визначити управління комунальною власністю як вид публічного управління, що полягає у діяльності уповноважених суб'єктів права комунальної власності (органів місцевого самоврядування та ін.) щодо реалізації повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

На підставі даного визначення управління комунальною власністю, пропонуємо визначити такі його ознаки:

- 1) є певним процесом, діяльністю, що виражається у різноманітних формах;
- 2) суб'єктом такого управління є органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації), що виступають в якості суб'єкта права комунальної власності;
- 3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці;
- 4) суб'єкти такого управління керуються як нормами публічного так і приватного права [12, с. 267].

Слід відзначити, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати свої повноваження щодо комунальної власності у певних формах. Так, вчений М.Л. Миговський визначив поняття форми управління комунальним майном як сукупність юридичних засобів, прийомів, режимів, способів та ін., що застосовуються територіальною громадою або її представницьким органом для цілеспрямованого впливу на той або інший об'єкт (групу об'єктів) комунальної та спільної власності територіальних громад з метою його (їх) ефективного використання.

Крім того, він виділив такі форми управління комунальною власністю як: самостійне використання комунального майна; спільне використання об'єктів комунальної власності; безоплатна передача в державну власність; передача майна до комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст або у їх спільну власність; створення комунальних підприємств та закладів; застава комунального майна; концесія; участь органів місцевого самоврядування у господарських товариствах; приватизація комунального майна; продаж комунального майна спільної власності; оренда комунального майна [15].

При цьому, О.О.Кравчук, серед напрямів адміністративної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальним майном виділяє також: закріплення майна за комунальними підприємствами (організаціями, установами), вирішення питань про надання майна в оренду (управління, користування), передачу об'єктів права комунальної власності [11, с. 185].

Однак, адміністративно-правових особливостей управління комунальною власністю як певної нормативно-визначеної процедури дані класифікації не відображають. Тому, з метою більш повної характеристики управління комунальною власністю саме як адміністративно-правової категорії, пропонуємо форми управління комунальною власністю класифікувати також і за такими критеріями:

- за суб'єктом – ті, що здійснюються територіальною громадою (шляхом місцевого референдуму, громадських обговорень, тощо); відповідним органом місцевого самоврядування; його виконавчим органом або структурним підрозділом виконавчого органу; органом державної влади на підставі делегованих йому повноважень; комунальними підприємствами, установами, організаціями; підприємствами, установами, організаціями інших форм власності (державної, приватної, змішаної);

- за ступенем впливу – безпосередньо (суб'єктом управління реалізовується певна форма управління шляхом безпосереднього визначення юридичної долі об'єкта комунальної власності); опосередковано (суб'єкт управління вищого рівня впливає на суб'єкта управління нижчого (однакового) рівня в частині визначення юридичної долі об'єкта комунальної власності);

- за формою впливу – шляхом видання нормативного або адміністративного (індивідуального) акту;

- за характером об'єктів – невизначене коло об'єктів (певні види об'єктів); індивідуально визначений об'єкт (об'єкт, який можливо ідентифікувати за його особливими ознаками – місце розташування, реєстраційний номер, розмір, тощо);

- за характером впливу – майновий (приватизація, відчуження, оренда, концесія, тощо) та немайновий (облік, контроль, нагляд, планування, тощо);

- за ступенем публічного значення об'єктів - локального характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення потреб жителів, суб'єктів публічної адміністрації, які знаходяться у межах міста, села,

селища); місцевого характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб жителів кількох міст/сіл/селищ або району (районів) та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території); регіонального характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб мешканців області (областей), Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території) [12, с. 268].

Як випливає із запропонованого нами визначення управління комунальною власністю суб'єктом такого управління є суб'єкт права комунальної власності, тобто органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації).

При цьому, вчена Н.Я.Борсук до суб'єктів управління комунальною власністю включає Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування [14, с. 140-150].

Спеціальний Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" містить низку положень, які визначають повноваження суб'єктів управління комунальною власністю у цій сфері. Наприклад, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають ряд повноважень щодо управління комунальною власністю. Так, відповідно до ст. 29 цього Закону до їх відання належать:

- управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

- встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності;

- заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна [16].

Крім того, органи місцевого самоврядування, для більш ефективної реалізації своїх повноважень у сфері управління комунальною власністю делегують окремі повноваження органам державної влади (зазвичай відповідним місцевим державним адміністраціям) за допомогою спеціально схвалюваних локальних нормативних актів.

Слід відзначити, що повноваження суб'єктів комунальної власності – суб'єктів публічної адміністрації реалізуються шляхом видання адміністративних актів, у порядку, що регулюється нормами адміністративного права. При цьому, вказані акти можуть мати і цивільно-правові наслідки (наприклад, рішення відповідного органу про створення комунального закладу з передачею йому певного майна, надання у власність земельної ділянки, укладення договору оренди приміщення, тощо).

Висновки. Таким чином, управління комунальною власністю є адміністративно-правовою категорією, а відтак правовідносини, пов'язані з ним, також є адміністративно-правовими. При цьому, управління комунальною власністю, в силу особливостей його об'єкта та суб'єкта має як публічно-правовий так і приватно-правовий характер, що обумовлює різноманітність форм його здійснення.

У процесі управління комунальною власністю виникають, серед інших, і публічно-правові спори, вирішення яких віднесено до предметної юрисдикції адміністративних судів.

Орган місцевого самоврядування шляхом прийняття публічно-правового рішення може діяти як приватно-правовий суб'єкт (рішення про укладення договору оренди). При цьому, він може керуватися як нормами публічного права так і приватного права. А тому, питання предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю потрібно вирішувати з урахуванням доктринальних підходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Устименко В.А. Правовое регулирование отношений коммунальной собственности // Хозяйственное право. под ред. акад. В. К. Мамутова. К.: Юриком Интер, 2002. С. 479–499.
2. 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. О., 2013. 21 с.
3. Гуськова І.Б. Система управління комунальною власністю. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 229-235.
4. Борсук Н.Я. Управління комунальною власністю в Україні: адміністративно-правові аспекти: монографія. Київ: Юриком Інтер, 2018. 327 с.
5. Бакуліна С.В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2018. 20 с.
6. Социологический словарь. отв. ред. Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев; уч. секр. О. Е. Чернощек. М. : Норма ; Инфра-М, 2010. 608 с.
7. Перфильев А.В. Регулирование как функция государственного управления: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2004. 175 с.
8. Keeling D. Management in Government . London: Allen & Unwin. 1972.
9. Pollitt, C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford:

University Press, 2004. 240 p.

10. Державне управління / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна. К: Знання, 2009. 582 с.
11. Кравчук О.О. Адміністративно-правове регулювання комунального управління: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 255 с.
12. Склярєнко І.В., Соболев Є.Ю. Особливості управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3, 2020. С. 265-269.
13. Алексєєв В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади: автореф. дис. канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Київ, 2005. 22 с.
14. Борсук Н.Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук. Київ, 2019. URL: http://ndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Borsuk_N_Y.pdf (дата звернення: 15.03.2020).
15. Миговський М. Л. Функціональні форми управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_9 (дата звернення: 20.06.2020).
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.06.2020).

REFERENCES:

1. Ustymenko, V. A. (2002). Legal regulation of communal property relations. Mamutov V. K.. (Ed.). K.: Yurynkom Ynter [in Ukrainian].
2. Bondarenko, I. O. (2013). Communal property as a material basis of local self-government in Ukraine. Extended abstract of candidate's thesis. Odessa: Nat. University of Odessa Law Academy [in Ukrainian].
3. Huskova, I.B. (2013). System of municipal property management. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 35, 229-235 [in Ukrainian].
4. Borsuk, N. Ia. (2018). Communal property management in Ukraine: administrative and legal aspects: monohrafiia. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
5. Bakulina, S.V. (2018). *Peculiarities of Judicial Review and Resolution of Public Land Disputes*. Extended abstract of candidate's thesis. Ternopil: Ternopil. nats. ekon. un-t [in Ukrainian].
6. Osipov, G. V., & Moskvichev L. N. (Eds.). (2010). *Sociology dictionary*. M.: Norma ; Infra-M. [in Ukrainian].
7. Perfilev, A.V. (2004). Regulation as a function of public administration. Candidate's thesis. Moskva [in Russian].
8. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Allen & Unwin [in English].
9. Pollitt, C. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. C. Pollitt, Oxford: University Press [in English].
10. Obolenskyj, O.Yu. (2009). *State government* [textbook]. K: Znannya [in Ukrainian].
11. Kravchuk, O.O. (2008). *Administrative and legal regulation of communal management*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
12. Sklyarenko, I.V., & Sobol Ye.Yu. (2020). Osoblyvosti upravlinnya komunalnoyu vlasnistyu yak predmetu publichno-pravovykh sporiv u sferi upravlinnya komunalnoyu vlasnistyu. *Yurydychnyj naukovyj elektronnyj zhurnal*, 3, 33-37 [in Ukrainian].
13. Aleksieiev, V. M. (2005). *Improvement of communal property management in Ukraine: theoretical fundamentals*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
14. Borsuk, N.Ia. (2019). *Organizational and legal support of communal property management in Ukraine*. Doctor's thesis. Kyiv: Derzhavnyi naukovy-doslidnyi instytut MVS Ukrainy. Retrieved from: http://ndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Borsuk_N_Y.pdf [in Ukrainian].
15. Myhovskiy, M. L. (2011). Functional forms of management of communal and joint property of territorial communities. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 9. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_9 [in Ukrainian]. (data zvernennia: 30.07.2020).
16. Law of Ukraine On local self-government in Ukraine № 280/97-ВР. (1997, May 21). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 25.06.2020