

Summary

Yablonskya A. G. Some management issues for women and persons with family responsibilities in the Labour Law of Ukraine. — Article.

Article is devoted to the definition of problematic issues that arise for persons with family responsibilities during the implementation of the right to work and to develop proposals for improving the existing legislation in this area of Ukraine. The article also defines a new basis of differentiation of norms of labor law, as family responsibilities, regardless of the sex worker.

Keywords: subjects of family relations, persons with family responsibilities, person in need of financial assistance, social services, differentiation of norms of labor law, additional guarantees of the working device.

УДК 347.218:352

І. О. Бондаренко

ДО ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Теоретичні засади, правовий статус та проблеми функціонування інституту комунальної власності є предметом наукових досліджень з позицій цивільного та господарського права, адміністративного та муніципального права, науки державного управління та економічних наук.

Вивченню інституту комунальної власності, його суб'єктно-об'єктного складу, порядку управління такою власністю присвячено, зокрема, наукові праці В. М. Алексєєва, К. І. Апанасенко, Р. О. Денчук, О. О. Кравчука, Л. А. Музики, І. П. Голосніченка, Д. О. Чебикіна.

З урахуванням того, що проблеми формування комунальної власності є малодослідженими, стаття присвячена визначенню критеріїв об'єктів права комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування, визначенню категорій об'єктів, які мають обов'язково знаходитися у комунальній власності, розгляду проблеми розподілу таких об'єктів між власністю територіальної громади (село, селище, місто) та спільною власністю територіальних громад (область, район).

Комунальна власність як публічна власність, у першу чергу, покликана задовольняти найголовніший публічний інтерес територіальної громади — забезпечити її життєдіяльність. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 20 червня 2007 року зазначив, що однією з найважливіших цілей діяльності місцевого самоврядування є забезпечення нагальних потреб населення територіальної громади у комунальних та інших невідкладних послугах соціального характеру, наприклад, з водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо, тому метою наділення територіальних громад правом комунальної власності є, в першу чергу, використання майнових об'єктів для задоволення нагальних потреб жителів цих громад у невідкладних послугах, і лише в другу чергу — право цієї форми власності призначено для доцільного, економічного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів [1, 2].

З іншого боку, наявність відповідного майна гарантує самостійність при здійсненні повноважень та реальну владу на будь-якому рівні; загальновизначним є те, що будь-яка держава має у власності відповідне майно, яке становить матеріальну основу здійснення її завдань та функцій. В. І. Борденюк зазначає, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, скільки володінні та розпорядженні необхідних фінансових, матеріальних та інших ресурсів (якими є, у тому числі, об'єкти комунальної власності), необхідних для виконання покладених на них законом завдань та функцій [2, 249–250].

Комунальна власність також розглядається як одна з необхідних економічних гарантій місцевого самоврядування — закріплення на конституційному рівні права комунальної власності і, відповідно, права органів місцевого самоврядування отримувати прибуток від використання комунального майна, вільно розпоряджатися їм, забезпечує незалежність місцевого самоврядування [3, 42].

В цьому аспекті об'єкти комунальної власності розглядаються вченими також як ресурси комунального управління, до яких відносять матеріальні об'єкти, на основі яких органи й посадові особи здійснюють владні повноваження; важливий інструмент забезпечення майнової самостійності місцевого самоврядування; запорука розвитку і гарантія реального забезпечення права самостійно, в межах Конституції і законів України, реалізовувати інтереси населення відповідних територій тощо [4, 163; 5, 162; 6, 90].

Таким чином, об'єкти комунальної власності за своєю суттю, покликані з одного боку, забезпечити життєдіяльність територіальних громад, їх економічний та соціальний розвиток, з іншого боку, є матеріальним підґрунтям для органів місцевого самоврядування для реалізації покладених на них завдань і функцій (матеріальною основою місцевого самоврядування).

З урахуванням цього вчені вважають, що видається правильним закріпити в законі критерії, які визначали б особливості об'єктів комунальної власності. Такі критерії можуть бути законодавчо закріплені лише як орієнтири для визначення об'єктів, які підлягають передачі до комунальної власності при розмежуванні державної і комунальної власності, або тих, наприклад, що повинні бути передані на вимогу територіальної громади до комунальної власності [7, 57].

У дисертаційній роботі Р. О. Денчук зазначається, що, розглядаючи комунальну власність з позицій об'єкта адміністративно-правової охорони слід зазначити, що відносини комунальної власності насамперед повинні формуватися з урахуванням відповідних критеріїв. Це відповідність об'єктів комунальної власності потребам і інтересам громади, використання його в цілях забезпечення спільного інтересу мешканців села, селища або міста, допустимість створення спільних підприємств, об'єктів і майна, що належать декільком громадам, унеможливлення використання його всупереч закону для забезпечення інтересів фізичних і юридичних осіб [8, 49].

Певні пропозиції з цього приводу висловлював В. М. Алексеев, який пропонує в межах комунальної власності виділити об'єкти, які забезпечують життєдіяльність об'єктів життєзабезпечення сіл, селищ, міст, районів у містах (ко-

тельні, бойлерні, об'єкти тепло-, водо-, електро-, газопостачання) та назвати їх громадівською власністю.

К. І. Апанасенко пропонує визначити, які види майна обов'язково повинні перебувати у комунальній власності, хоча можливим є належність їх до власності держави, юридичних і фізичних осіб; які об'єкти мають перебувати виключно у комунальній власності і ті об'єкти, перебування яких у комунальній власності заборонено [7, 64]. Однак, вважаємо, що така надмірна деталізація (особливо щодо встановлення переліку об'єктів, перебування яких у комунальній власності заборонено) є недоречною.

Про необхідність закріплення законодавчо такого критерію (критеріїв) непрямо йдеться й у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: «територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно ... 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». Тобто Закон України передбачає законодавче закріплення критерію та/або переліку об'єктів, які мають належати до комунальної власності.

Крім того, існують суто практичні аспекти, які обумовлюють необхідність виділення критеріїв об'єктів комунальної власності, які полягають у такому. Так, оскільки розмежування загальнодержавної власності на початку 90-х років відбувалося у стихійному порядку, без дотримання спеціальних процедур, складання відповідних актів щодо кожного окремого об'єкта, який передавався із державної до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та із власності областей до власності міст, значна кількість об'єктів власності має подвійний облік — в органах державної власності вони обліковуються як об'єкти державної власності, в органах місцевого самоврядування — відповідно, комунальної. Такі спірні питання вирішуються у судовому порядку у справах між державою та органами місцевого самоврядування, що, на думку автора, є неприпустимим.

Законодавче встановлення критеріїв, що окреслять, які саме об'єкти обов'язково повинні належати до комунальної власності, покращить ситуацію у даній сфері. Для державних органів має бути встановлений обов'язок передавати до комунальної власності відповідні об'єкти, які відповідають встановленим критеріям, з іншого боку, мають бути встановлені обмеження щодо відчуження певних видів об'єктів із комунальної до приватної власності; можливим є встановлення способів повернення окремих видів об'єктів, що забезпечують життєдіяльність громад, які вже були відчужені.

У законодавстві України вже були спроби встановити відповідні критерії. Так, критерії об'єктів комунальної власності виділяв Закон України «Про власність», ст. 35 якого передбачала, що об'єктами комунальної власності є об'єкти, необхідні для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території, до числа яких, зокрема, відносяться: майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів; кошти місцевих бюд-

жетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане до власності адміністративно-територіальних одиниць.

Свого часу цей перелік мав велике практичне значення, оскільки він виступив орієнтиром для подальшого розмежування державної власності між загальнодержавною та комунальною власністю. Керуючись саме цією статтею було прийнята постанова КМУ від 5 листопада 1991 року № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)», яка реалізувала практично цю статтю та встановила конкретні види об'єктів, які підлягають передачі із загальнодержавної до комунальної власності.

Однак Закон України «Про власність» втратив чинність, а чинне законодавство дане питання належним чином не регулює. Так, ч. 9 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що сільські, селищні, міські, ради мають право вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність... об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад.

Даною статтею Закону робиться спроба визначення одного із критеріїв об'єктів комунальної власності — важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад та гарантування інтересів місцевого самоврядування при формуванні комунальної власності.

У абз. 2 ч. 9 ст. 60 Закону даної статті передбачено право місцевих рад на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів... якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад. Однак застосування конструкції «...якщо вони можуть бути використані...» є дуже розмитою та такою, що унеможлиблює її практичне застосування.

У перехідних положеннях Закону встановлено обов'язок районних, обласних ради приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад, що окреслює ще один критерій власності територіальної громади.

Проаналізувавши позиції вчених та правове регулювання даного питання, можна зробити такі пропозиції.

Вважаємо, що законодавчо необхідно закріпити, що об'єктами комунальної власності є об'єкти, покликані забезпечити життєдіяльність територіальних громад, їх сталий економічний та соціальний розвиток забезпечують виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій.

При розмежуванні власності також особливо важливо враховувати той факт, що вона виступає в двох ролях, як інфраструктура для здійснення певних завдань і як джерело доходів [9, 99]. Тому до комунальної власності мають належати об'єкти соціальної інфраструктури, що забезпечують життєдіяльність відповідної територіальної громади, об'єкти, необхідні для економічного та соціального розвитку, об'єкти, необхідні для виконання функцій та завдань місцевого самоврядування, інші об'єкти.

Виходячи з цього, у законі також повинен бути наведений орієнтовний перелік (склад) об'єктів або, якщо точніше, видів об'єктів, які мають знаходитися у комунальній власності. У наукових працях пропонується, та з цією думкою варто погодитися, що при обґрунтуванні складу об'єктів комунальної власності треба виходити із їхнього значення для ефективності функціонування місцевого самоврядування та задоволення інтересів і потреб населення відповідного населеного пункту, їхньої відповідності покладених на ці органи функцій по забезпеченню потреб населення [10, 362].

У наукових працях пропонується використання досвіду ряду країн континентальної правової сім'ї, які серед об'єктів комунальної (муніципальної) власності виділяють категорію суспільного надбання, що призначене для задоволення потреб всього суспільства і яке громада не має права відчужувати. Суспільне надбання умовно поділяють на 2 групи об'єктів: майно загального користування і майно, здатне задовольняти суспільні потреби, яке суб'єктивно — шляхом закону — визначене як таке, що не підлягає приватизації (майно у сфері житлово-комунального господарства, побутового обслуговування населення, водо-, енерго-, тепло- і газозабезпечення, транспорту загального користування та інших комунальних служб, найважливіші об'єкти соціальної й економічної інфраструктури, підприємства природних монополій, науково-технічного забезпечення, освіти й культури) [11, 30; 12, 81].

Також важливим у визначенні переліку об'єктів комунальної власності є аналіз того, на якому рівні найоптимальніше організувати управління тими чи іншими сферами соціальної діяльності. Так, І. Ткачук пропонує в законі зафіксувати, за яким рівнем комунальної власності (обласної, районної, міської тощо) закріплюються об'єкти; критерієм вона запропонувала визнати фактичну міру включення конкретних виробничих і невиробничих об'єктів до системи різноманітних зв'язків, що диференціюються за рівнем вирішення завдань (місцеві, загальнодержавні) та функціональним призначенням (задоволення особистих, комунальних, загальнодержавних потреб) [13, 14].

Вважаємо, що це питання — формування комунальної власності з урахуванням компетенції органу управління відповідними об'єктами та рівню адміністративно-територіальною одиниці — взагалі є одним з ключових при управлінні об'єктами комунальної власності в Україні та виходить за межі визначення не тільки правової характеристики об'єктів комунальної власності, але й за межі інституту комунальної власності взагалі. На нашу думку, його треба розглядати більш широко, а саме, враховуючи компетенцію відповідних органів, повинно здійснюватися розмежування об'єктів державної та кому-

нальної власності, і тільки в другу чергу в рамках вже повноважень органів місцевого самоврядування розподіляти об'єкти за рівнем комунальної власності (або комунального управління).

Тобто ключовим питанням тут взагалі є розмежування компетенції органів державної влади та публічно-самоврядних органів (органів місцевого самоврядування) з метою належного управління та уникнення подвійного підпорядкування. За таких умов доцільно об'єкти відповідної сфери, управління якою здійснюють органи державної влади, залишати в державній власності. Так, якщо, наприклад, управління автодорожнім господарством повністю буде здійснюватися державними органами, то й об'єкти дорожнього господарства мають належати до державної власності. Однак, звичайно, практична реалізація цього питання — предмет перспективи та стане можливим лише після (точніше, у разі) розмежування предметів відання між державною та публічно-самоврядною владами.

Аналогічного висновку доходить В. А. Григор'єв, який зазначає, що, незважаючи на позитивне ставлення центральної влади до локальної демократії, певний державний протекціонізм муніципальної влади, відсутність визначення «питань місцевого значення» на законодавчому рівні зводить ідею про повноцінне місцеве самоврядування в Україні в розряд декларацій. В цьому зв'язку видається украй важливим визначення етимологічного змісту таких питань, що виступають не лише основним субстратом конституювання і діяльності територіальної громади, але і основним об'єктом муніципальної влади [9, 390].

Другим аспектом даного питання (формування комунальної власності з урахуванням компетенції органів управління) є виділення об'єктів комунальної власності за рівнями «комунальна власність територіальної громади» (місто, село, селище) та «спільна власність територіальних громад» (область, район). При цьому найважливішим критерієм для виділення об'єктів за такими видами виступають колективні інтереси, які задовольняють відповідні об'єкти. Об'єктами, якими задовольняються спільні інтереси територіальних громад, зокрема, є окремі об'єкти культури (театри), освіти (вищі навчальні заклади, навчальні заклади для певних категорій осіб (дітей з вадами розумового розвитку, слабозорих тощо)), інші заклади, що мають важливе значення для області, у тому числі заклади охорони здоров'я (обласні клінічні лікарні, протитуберкульозні диспансери, психіатричні та інші лікарні, що мають обласне значення), установи соціального захисту; об'єкти природно-заповідного фонду місцевого значення тощо. Враховуючи той факт, що спільна власність територіальних громад виступає в двох ролях, як інфраструктура для здійснення визначених завдань та як джерело доходів, у спільній власності територіальних громад також мають знаходитися об'єкти, які виконуватимуть функції джерела доходів (підприємства тощо).

Також, у разі законодавчого закріплення критеріїв об'єктів комунальної власності та їх орієнтовного переліку, необхідно буде вирішити питання щодо імперативності такої норми, тобто про обов'язковість наявності тих чи інших об'єктів у власності територіальної громади.

Дане питання актуальне і сьогодні (за теперішнього стану законодавства), оскільки у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 60) застосовується формулювання «територіальним громадам належить право власності на ...» та наводиться відповідний перелік. Однак незрозуміло, якщо у місті знаходиться школа (заклад освіти), яка належить до державної власності, то чи має вона обов'язково бути передана до комунальної власності. Хоча ч. 9 зазначеної статті і закріплено право місцевої ради порушувати питання щодо передачі такої школи до комунальної власності, але ця норма не є імперативною.

Таким чином, вважаємо, що необхідно законодавчо закріпити критерії об'єктів комунальної власності із зазначенням, що до комунальної власності належать об'єкти, покликані забезпечити життєдіяльність територіальних громад, їх сталий економічний та соціальний розвиток; виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій; закріпити орієнтовний перелік таких об'єктів на загальнодержавному рівні із деталізацією на місцях. Розподіл об'єктів між державною та комунальною власністю має відбуватися з урахуванням компетенції (зокрема, предмету відання) державних органів та органів місцевого самоврядування. Також необхідно деталізувати перелік об'єктів, що мають знаходитися у спільній власності територіальних громад, враховуючи колективні інтереси територіальних громад області та компетенцію органів місцевого самоврядування обласного (районного) рівня.

Вважаємо, що у подальшому при розробці даного питання необхідно більш детально проаналізувати кожний із критеріїв, розглянути порушені у статті питання та викладені пропозиції на прикладі окремого міста та/або області, додаткового обґрунтування потребує питання віднесення виключно до комунальної власності певних категорій (видів) об'єктів.

Література

1. Про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: рішення Конституційного Суду України від 20 черв. 2007 р. у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) // Офіційний вісник України. — 2007. — № 48 — Ст. 1991.
2. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. І. Борденюк. — К., 2009. — 504 с.
3. Андреева Е. М. Правовой режим муниципальной недвижимости в Российской Федерации : на примере Калининградской области : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Е. М. Андреева. — М., 2001. — 185 с.
4. Кравчук О. О. Адміністративно-правове регулювання комунального управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. О. Кравчук. — К., 2008. — 255 с.
5. Голосніченко І. П. Повноваження органів місцевого самоврядування на здійснення комунального управління та охорону власності : монографія / І. П. Голосніченко, О. О. Кравчук, М. Ф. Стахурський, Д. І. Голосніченко, Р. О. Денчук. — К. : Вид. Г.А.М., 2008. — 320 с.
6. Музика Л. А. Право комунальної власності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Л. А. Музика. — Х., 2004. — 249 с.
7. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / К. І. Апанасенко. — К., 2006. — 248 с.

8. Денчук Р. О. Адміністративно-правова охорона комунальної власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р. О. Денчук. — К., 2005. — 193 с.
9. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления: отечественная и зарубежная практика : монография/ В. А. Григорьев. — К. : Истина, 2005. — 424 с.
10. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Вид. дім «Ін Юре», 2003. — 512 с.
11. Сосна С. А. Государственная собственность: есть ли предел приватизации (взгляд юриста) // Государство и право. — 2004. — № 12. — С. 28–31.
12. Мишина Н. В. Муниципальное управление в США и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. В. Мишина. — О., 2002. — 226 с.
13. Ткачук І. Економічні передумови самостійності регіону // Розбудова держави. — 1994. — № 1. — С. 14–19; Ткачук І. Проблеми власності у формуванні господарства регіону // Регіон у системі нових економічних і правових відносин : матеріали Всеукр. наук. конф. / упоряд. І. Г. Ткачук. — Івано-Франківськ : Сіверсія, 1998. — С. 12–17.

Анотація

Бондаренко І. О. До проблеми формування комунальної власності. — Стаття.

Стаття присвячена визначенню критеріїв об'єктів комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування, визначенню категорій об'єктів комунальної власності, розгляд проблеми розподілу об'єктів комунальної власності між рівнями місцевого самоврядування.

Ключові слова: комунальна власність, місцеве самоврядування.

Аннотация

Бондаренко И. О. К проблеме формирования коммунальной собственности. — Статья.

Статья посвящена определению критериев объектов коммунальной собственности как материальной основы местного самоуправления, определению категорий объектов коммунальной собственности, рассмотрению проблемы распределения объектов коммунальной собственности между уровнями местного самоуправления.

Ключевые слова: коммунальная собственность, местное самоуправление.

Summary

Bondarenko I. O. Concerning problem of the municipal property formation. — Article.

The article is devoted to the definition of criteria of municipal property objects as a material basis of the local self-government, definition of categories of municipal property objects, analysis of the problem of allocation of municipal property objects between local self-government levels.

Keywords: municipal property, local self-government.