

**Беляневич О. А.,**

доктор юридичних наук, професор, за-  
відувач відділу правового забезпечення  
ринкової економіки НДІ приватного  
права і підприємництва імені академіка  
Ф. Г. Бурчака НАПрН України

## **ПИТАННЯ ПРИВАТИЗАЦІЇ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА**

Відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування є одним з пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Попри те, що реформа місцевого самоврядування була започаткована ще в першій половині 1990-х років, до цього часу актуальними

для правової науки залишаються питання регулювання відносин комунальної власності, зокрема, договірних відносин приватизації – платного відчуження об'єктів комунальної власності на користь юридичних та фізичних осіб. Ключовою з таких проблем є зміна цілей правового регулювання відносин приватизації комунального майна, підсилення в ньому імперативних засад з метою забезпечення життєво важливих потреб територіальних громад.

Приватизація є одним з похідних способів набуття права власності: відповідно до ст. 345 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) фізична або юридична особа може набути право власності у разі приватизації державного майна та майна, що є в комунальній власності. Зобов'язання, що виникають з договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації, в тому числі єдиних майнових комплексів комунальних підприємств, є особливим сегментом господарського обороту. Специфіка зобов'язань, що виникають з таких договорів, зумовлюється функціями комунальної власності як виду публічної власності.

Однією з основних категорій публічної власності є майно загального користування, до якого належать об'єкти соціально-культурного призначення, які необхідні для нормальної життєдіяльності та розвитку територіальних громад та можуть використовуватися усіма членами суспільства без будь-яких обмежень. Використання публічного майна загального користування створює умови для реалізації таких прав людини, визначених в Загальній декларації прав людини (1948 р.), як право на відпочинок і дозвілля (ст. 24 Декларації), право вільно брати участь у культурному житті суспільства, втішатися мистецтвом, брати участь у науковому прогресі і користуватися його благами (статті 24, 27 Декларації).

Відповідно до ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» правом комунальної власності є право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися та розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Правовий режим комунального майна формується внаслідок реалізації нормативної функції двох суб'єктів права – держави і територіальної громади – при визначенні цього режиму. При нормотворенні територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування здійснюють одночасно і муніципальну владу, і владу власника, і безпосереднє управління галузями комунального сектора економіки, і відповідне правове регулювання. Розгор-

нута характеристика права комунальної власності міститься в рішеннях Конституційного Суду України у справі щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності від 20.06. 2007 р. №5-рп/2007 та у справі щодо приватизації державного майна від 01.07.1998 р. №9-рп. Зокрема, як зазначив КСУ, із змісту статей 13, 41, 142, 143 Конституції України випливає, що на конституційному рівні принципово відокремлено комунальну власність від державної власності. Метою ж 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, економного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів.

На цей час відчуження майна, що є у комунальній власності, регулюється положеннями Закону «Про приватизацію державного майна», інших законів з питань приватизації і здійснюється органами місцевого самоврядування. Проте в цьому Законі не враховується специфіка права комунальної власності як виду публічної власності, що виконує, головним чином, *соціальні функції*, і використання якої спрямоване на вирішення питань місцевого значення та задоволення публічних (суспільних), корпоративних та індивідуальних потреб членів відповідної територіальної громади в продукції та послугах (житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб).

По суті Закон «Про приватизацію державного майна» спрямований на регулювання відносин приватизації саме державного майна, мета якої полягає у підвищенні соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України. Проте мета приватизації комунального майна не може визначатися по аналогії закону із метою приватизації державного майна, отже, ця правова невизначеність має усунутися у правозастосовній практиці судів на основі норм статей 1, 3 Конституції України, відповідно до яких Україна є соціальною державою і її головним обов'язком є утвердження прав і свобод людини і громадянина.

Метою приватизації комунального майна, на наш погляд, слід вважати підвищення ефективності використання комунального майна для задоволення соціальних, побутових, культурних та інших потреб територіальних громад. Відповідно до цієї мети повинно здійснюватися і регулювання договірних відносин приватизації комунального майна,

насамперед, щодо обов'язкового збереження профілю діяльності підприємства як умови набуття права власності на об'єкт комунальної власності та контролю з боку громади за користуванням цим майном.

В науковій літературі зверталася увага на специфічність приватизації як правової форми відчуження об'єктів публічної власності, яка виявляється, зокрема, в тому, що із залученням цих об'єктів у сферу приватного відання виникає усічене право приватної власності на приватизоване майно. Власник такого майна, по суті продовжує перебувати у правовідносинах із публічним власником і обтяжується низкою зобов'язань, не притаманних цивілістичним відносинам власності. Неминучість звуження обсягу прав власника (покупця об'єкта приватизації) обумовлюється підставами виникнення й припинення права власності, метою, що переслідується на етапі придбання (продажу) відповідного майна, сферою використання об'єкта власності тощо, і це не повинно розглядатися як ущемлення чи обмеження прав покупця комунального майна як нового власника.

Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), ратифікованою Законом від 17 липня 1997 р., статтю 1 Першого протоколу до неї (1952 р.) передбачено право кожної фізичної чи юридичної особи безперешкодно користуватися своїм майном, не допускається позбавлення особи її власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права, визнано право держави на здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.

В листі Верховного Суду України від 01.07.2013 р. «Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ» звертається увага на наступне: «В нормах статей 13, 41 Конституції і ст. 1 Першого протоколу до Конвенції закріплено основні принципи здійснення права власності та його обмеження: по-перше, встановлено право безперешкодно і в повному обсязі здійснювати правомочності власника щодо свого майна, по-друге, визначено межі допустимого розумного втручання держави у здійснення правомочностей власника. Причому таке втручання повинно бути законним і має здійснюватися з дотриманням принципу справедливого балансу між публічними і приватними інтересами. Зазначені принципи сформульовано і в рішенні Європейського Суду з прав людини у справі «Споррнг і Лонн-

рот проти Швеції» (23 вересня 1982 р.), відповідно до якого суд повинен визначити, чи було дотримано справедливий баланс між вимогами інтересів суспільства і вимогами захисту основних прав людини. Забезпечення такої рівноваги є невід'ємним принципом Конвенції в цілому і також відображено у структурі ст. 1 Першого протоколу: «Має бути дотримана справедлива рівновага між інтересами захисту права власності та загальними інтересами».