

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СКЛЯРОВА ТЕТЯНА АНДРІЇВНА

УДК 342.553:347.23

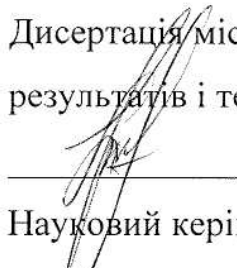
ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ
КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ В УКРАЇНІ

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

 Тетяна СКЛЯРОВА

Науковий керівник: Берч Вероніка Вікторівна, доктор юридичних наук, доцент.

Ужгород – 2026

АНОТАЦІЯ

Склярова Т. А. Адміністративно-правові засади управління комунальним майном в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – Право). – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», МОН України, Ужгород, 2026.

У дисертаційному дослідженні здійснено аналіз історико-правових, теоретичних і нормативно-інституційних засад становлення та еволюції інституту комунальної власності в Україні як фундаментального елементу системи місцевого самоврядування, що має глибоке історичне коріння, поліструктурну природу та багатофункціональне призначення. Простежено генезу концепту комунальної власності від античних часів, коли публічне майно виступало засобом задоволення колективних потреб громади, через періоди середньовічного розвитку, зокрема в контексті імплементації магдебурзького права, що запровадило юридичні механізми управління міським майном і стало інституційною основою зародження локального врядування на українських землях.

Особливу увагу приділено формуванню національної моделі місцевого самоврядування в пострадянський період, який започаткував відмову від централізованої системи управління на користь автономізації місцевих рад. У цьому контексті визначальним стало закріплення у Конституції України 1996 року самотійного статусу комунальної власності як інституту, що належить безпосередньо територіальним громадам, і здійснюється через органи місцевого самоврядування, що значно розширило повноваження громад у сфері володіння, користування та розпорядження публічним майном. Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування та імплементація її положень у національне законодавство стали імпульсом до ефективного управління комунальними активами на засадах децентралізації, прозорості, підзвітності та участі громадянськості.

У роботі досліджено комунальну власність як різновид публічної

власності, яка характеризується складною правовою природою та особливим суб'єктним складом, де носієм права виступає територіальна громада як колективний суб'єкт публічного права, а реалізація відповідних правомочностей здійснюється через систему органів місцевого самоврядування, які забезпечують спрямування відповідних ресурсів на задоволення суспільно значущих потреб, що зумовлює пріоритетність публічного інтересу та його інституційно-правове закріплення. Підкреслено, що така конструкція обумовлює особливий правовий режим майна, у межах якого поєднуються елементи публічного управління, нормативно визначені межі дискреції органів, уповноважених діяти від імені громади.

Доведено, що об'єкти комунальної власності утворюють багатокомпонентну систему, до якої належать як майнові комплекси підприємств, установ та організацій комунального сектору, так і фінансові ресурси, природні об'єкти та інфраструктурні елементи, які забезпечують життєдіяльність територіальних громад, що зумовлює необхідність їх диференційованого правового регулювання залежно від цільового призначення, ступеня економічної ефективності та соціальної значущості.

З'ясовано, що реалізація права комунальної власності відбувається у складному правовому середовищі, де управлінські рішення щодо розпорядження майновими ресурсами нерозривно пов'язані з необхідністю залучення приватноправових інструментів і взаємодії з суб'єктами господарювання, що зумовлює багаторівневість механізмів регулювання та потребу узгодження різномірних інтересів. У цьому контексті акцентовано на тому, що ефективність використання комунального майна залежить від здатності органів місцевого самоврядування забезпечити раціональне поєднання економічної доцільності управлінських рішень із їх соціальною орієнтацією.

У роботі досліджено складну, багатоаспектну проблематику правового регулювання управління комунальним майном в Україні в контексті сучасних адміністративних, економічних та соціальних трансформацій. Зокрема, акцентовано на відсутності чіткої законодавчої дефініції поняття «управління

комунальним майном», що породжує правову невизначеність, ускладнює нормативне врегулювання цієї сфери та створює потенційні передумови для адміністративних зловживань і колізій. Підкреслено необхідність інституціоналізації ефективного, прозорого і збалансованого механізму управління комунальним майном, заснованого на принципах стратегічного планування, сталого розвитку, дотримання балансу між публічними та приватними інтересами, а також відкритості процесів розпорядження майном територіальних громад.

Окрему увагу приділено специфіці правового режиму спільної власності територіальних громад, яка потребує унікального підходу до нормативної регламентації, чіткого розмежування компетенцій між суб'єктами управління, а також створення ефективних механізмів міжмуніципального співробітництва, з урахуванням принципів колективної відповідальності та консенсусу.

Висвітлено роль держави у сфері управління комунальною власністю, яка, з одного боку, проявляється через нормативне регулювання, нагляд та фінансову підтримку, а з іншого – вимагає делікатного балансування між контрольними функціями й конституційно гарантованою автономією органів місцевого самоврядування.

У роботі досліджено проблеми розмежування адміністративної та господарської юрисдикції у спорах, пов'язаних з управлінням комунальним майном. Проаналізовано практику Верховного Суду щодо визначення правової природи спорів у сфері оренди, приватизації, створення, реорганізації та ліквідації комунальних установ і підприємств. Обґрунтовано, що вирішальне значення для визначення належної юрисдикції має не формальна участь органу місцевого самоврядування як суб'єкта владних повноважень, а зміст спірних правовідносин, характер реалізованих повноважень та спрямованість відповідного рішення. Встановлено, що змішана природа правовідносин у сфері управління комунальною власністю зумовлює виникнення юрисдикційних конфліктів і потребує формування єдиних підходів до визначення компетенції судів.

У роботі також акцентовано на проблемах реалізації правових механізмів оренди та приватизації комунального майна, зокрема в контексті використання електронних платформ, зростання кількості випадків маніпуляцій з електронними аукціонами, штучного завищення стартових цін та блокування результатів торгів, що знижує потенційні доходи громад і викликає кризу довіри до прозорості системи. Запропоновано нормативні та інституційні механізми протидії цим явищам.

Важливим елементом дослідження є аналіз впливу воєнного стану на функціонування системи управління комунальним майном. У науковій роботі важливим елементом дослідження є всебічний аналіз трансформацій у сфері управління комунальним майном в Україні в умовах воєнного стану, що супроводжується перерозподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, змінами у правовому режимі відчуження майна, а також адаптацією нормативних механізмів оренди та приватизації до нових реалій. Аргументовано, що з моменту введення воєнного стану відбулося суттєве зміщення балансу між централізованим державним управлінням та автономією місцевих інституцій, що, з одного боку, забезпечило оперативність реагування на загрози, але з іншого – актуалізувало дискусії щодо демократичної легітимності, ризиків узурпації влади та звуження участі громад у процесах управління публічними активами. У роботі обґрунтовано необхідність удосконалення взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування на основі чіткого розмежування компетенцій, нормативної визначеності функцій та запобігання правовим колізіям у сфері управління комунальною власністю.

Окрему увагу приділено специфіці правового режиму примусового відчуження майна під час воєнного стану, де реквізиція реалізується у винятковому порядку, передбачає можливість постфактумного відшкодування збитків і потребує більш чітких процедур оцінювання втрат, у тому числі з урахуванням упущеної вигоди. Також проаналізовано зміну практик оренди й приватизації комунального майна, які в умовах воєнного стану зазнали

дерегуляції, спрощення процедур та впровадження гнучких умов для бізнесу, що дозволяє підтримувати економічну активність громад.

У порівняльному аспекті розглянуто досвід США, Швейцарії, країн Європейського Союзу, зокрема Франції, Німеччини, Польщі та Чехії, а також Японії у сфері організації місцевого самоврядування та управління муніципальною власністю. Встановлено, що модель місцевого самоврядування в США характеризується високою автономією, обумовленою федеральною структурою, відсутністю централізованого регулювання на конституційному рівні та значною варіативністю практик у межах окремих штатів. У Швейцарії децентралізація є фундаментальною засадою управління, а участь громадян в управлінні майном через референдуми підсилює прозорість і легітимність процесів. У країнах Європейського Союзу спостерігається поєднання централізованого нагляду та локальної автономії. Цей досвід є цінним орієнтиром для України у процесі поглиблення реформи децентралізації, розширення фінансової автономії громад та підвищення ефективності управління публічними ресурсами.

У роботі досліджуються актуальні проблеми нормативно-правового регулювання управління комунальним майном в Україні, що зумовлені фрагментарністю правового регулювання, недостатньою уніфікацією процедур, значним обсягом дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та формальним характером забезпечення прозорості управлінських рішень. Обґрунтовується, що ключовими концептуальними орієнтирами вдосконалення відповідного регулювання виступають належна правова процедура та принципи належного врядування, які забезпечують як процесуальні гарантії законності, передбачуваності та справедливості прийняття рішень щодо розпорядження комунальним майном, так і системні засади прозорості, підзвітності, відкритості, ефективності, правової визначеності, етичності, інноваційності, соціальної справедливості та участі громадян у процесі прийняття рішень. Встановлено, що належна правова процедура спрямована на унормування процедурних аспектів прийняття управлінських рішень, тоді як принципи належного врядування

формують ширший інституційний контекст функціонування системи управління майновими ресурсами територіальних громад. Доведено необхідність їх комплексного застосування як взаємодоповнюючих стандартів, що дозволяють підвищити ефективність, прозорість і правову визначеність у сфері управління комунальним майном та зміцнити довіру до органів місцевого самоврядування. Запропоновано комплекс реформ, орієнтованих на цифровізацію управління майновими активами, створення інтегрованих баз даних, вдосконалення механізмів громадського контролю та підвищення рівня професійної підготовки службовців, що забезпечуватиме підвищення довіри громадян до місцевої влади.

Обґрунтовано, що сучасні зміни законодавства створюють потенціал для переходу від застарілих моделей, побудованих на категоріях оперативного управління та господарського відання, до більш гнучких, ефективних і функціонально орієнтованих підходів, які передбачають розширення механізмів використання майнових прав, зокрема права узурфрукта.

Окрему увагу приділено проблемі відсутності уніфікованої дефініції терміна «балансоутримувач» та висловлено пропозиції щодо його заміни на поняття «управитель» із чітким визначенням обсягу повноважень, правового статусу та відповідальності, що дозволить більш чітко структурувати управлінські процеси, зменшити адміністративне навантаження на органи місцевого самоврядування, делегувавши частину функцій іншим суб'єктам з фокусом на результат, ефективність та довгострокову орієнтацію.

Таким чином, результати дослідження засвідчують, що ефективне управління комунальною власністю в умовах сучасних викликів потребує багаторівневої трансформації, яка охоплює не лише оновлення законодавчих підходів, а й формування нової управлінської культури, заснованої на засадах професіоналізму, стратегічності, відкритості та соціальної орієнтації.

Ключові слова: місцеве самоврядування, комунальна власність, спільна власність територіальних громад, управління комунальним майном, розпорядження комунальним майном, територіальна громада, децентралізація, оренда комунального майна, приватизація комунального майна, належна

правова процедура, принципи належного врядування.

SUMMARY

Sklyarova T. A. The Administrative and Legal Principles of Municipal Property Management in Ukraine. – Qualifying scientific work as the manuscript.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 «Law» (08 – Law). – State University «Uzhhorod National University», Ministry of Education and Science of Ukraine, Uzhhorod, 2026.

The dissertation research provides an analysis of the historical-legal, theoretical, and normative-institutional foundations of the formation and evolution of the institution of communal property in Ukraine as a fundamental element of the local self-government system, characterized by deep historical roots, a polystructural nature, and multifunctional purpose. The genesis of the concept of communal property is traced from antiquity, when public property served as a means of satisfying the collective needs of the community, through the periods of medieval development, in particular in the context of the implementation of Magdeburg Law, which introduced legal mechanisms for the management of urban property and became the institutional basis for the emergence of local governance in Ukrainian lands.

Special attention is paid to the formation of the national model of local self-government in the post-Soviet period, which marked a departure from a centralized governance system in favor of the autonomization of local councils. In this context, the consolidation in the Constitution of Ukraine of 1996 of the independent status of communal property as an institution belonging directly to territorial communities and exercised through local self-government bodies became decisive, significantly expanding the powers of communities in the sphere of possession, use, and disposal of public property. The ratification of the European Charter of Local Self-Government and the implementation of its provisions into national legislation provided an impetus for effective management of communal assets based on the principles of decentralization, transparency, accountability, and public participation.

The study examines municipal property as a type of public property characterized by a complex legal nature and a specific composition of subjects, where the holder of the right is the territorial community as a collective subject of public law,

while the exercise of the relevant powers is carried out through a system of local self-government bodies that ensure the allocation of corresponding resources to satisfy socially significant needs, thereby determining the priority of the public interest and its institutional and legal consolidation. It is emphasized that such a structure determines a special legal regime of property, within which elements of public administration are combined with legally defined limits of discretion of the bodies authorized to act on behalf of the community.

It is demonstrated that the objects of municipal property constitute a multi-component system that includes both property complexes of enterprises, institutions, and organizations of the municipal sector, as well as financial resources, natural objects, and infrastructure elements that ensure the functioning of territorial communities. This necessitates differentiated legal regulation depending on their intended purpose, degree of economic efficiency, and social significance.

It is established that the exercise of municipal property rights takes place within a complex legal environment in which managerial decisions regarding the disposal of property resources are inseparably linked to the need to involve private-law instruments and interact with business entities, thereby resulting in a multi-level regulatory mechanism and the need to reconcile diverse interests. In this context, emphasis is placed on the fact that the effectiveness of the use of municipal property depends on the ability of local self-government bodies to ensure a rational balance between the economic expediency of managerial decisions and their social orientation.

The study examines the complex, multidimensional issues of legal regulation of communal property management in Ukraine in the context of contemporary administrative, economic, and social transformations. In particular, attention is drawn to the absence of a clear legislative definition of the concept of “management of communal property,” which generates legal uncertainty, complicates regulatory frameworks, and creates potential preconditions for administrative abuses and legal conflicts. The necessity of institutionalizing an effective, transparent, and balanced mechanism for managing communal property is emphasized, based on the principles of strategic planning, sustainable development, maintaining a balance between public

and private interests, and openness of processes related to the disposal of territorial community property.

Special attention is given to the specifics of the legal regime of joint ownership of territorial communities, which requires a unique approach to normative regulation, a clear delineation of competences among management entities, and the creation of effective mechanisms of inter-municipal cooperation, taking into account the principles of collective responsibility and consensus.

The role of the state in the sphere of communal property management is highlighted, which, on the one hand, manifests itself through regulatory regulation, supervision, and financial support, and on the other hand, requires a delicate balance between control functions and the constitutionally guaranteed autonomy of local self-government bodies.

The research examines the problems of delimitation between administrative and commercial jurisdiction in disputes related to the management of municipal property. It analyzes the case law of the Supreme Court concerning the determination of the legal nature of disputes in the fields of lease, privatization, establishment, reorganization, and liquidation of municipal institutions and enterprises. It is substantiated that the decisive criterion for determining the proper jurisdiction is not the formal participation of a local self-government body as a public authority, but the substance of the disputed legal relations, the nature of the powers exercised, and the purpose of the relevant decision. It is established that the mixed nature of legal relations in the field of municipal property management leads to jurisdictional conflicts and necessitates the development of unified approaches to determining court jurisdiction.

The dissertation also focuses on problems in the implementation of legal mechanisms for leasing and privatization of communal property, particularly in the context of using electronic platforms, the growing number of cases of manipulation of electronic auctions, artificial inflation of starting prices, and blocking of auction results, which reduces potential community revenues and causes a crisis of trust in system transparency. Regulatory and institutional mechanisms to counteract these phenomena are proposed.

An important element of the research is the analysis of the impact of martial law on the functioning of the communal property management system. The study provides a comprehensive analysis of transformations in the sphere of communal property management in Ukraine under martial law, accompanied by a redistribution of powers between local self-government bodies and military administrations, changes in the legal regime of property alienation, and adaptation of regulatory mechanisms for leasing and privatization to new realities. It is argued that since the introduction of martial law there has been a significant shift in the balance between centralized state governance and the autonomy of local institutions, which, on the one hand, ensured prompt responses to threats, but on the other hand, intensified discussions regarding democratic legitimacy, risks of power usurpation, and the narrowing of community participation in public asset management processes. The necessity of improving interaction between military administrations and local self-government bodies is substantiated, based on a clear delineation of competences, normative certainty of functions, and prevention of legal conflicts in the sphere of communal property management.

Particular attention is paid to the specifics of the legal regime of compulsory alienation of property during martial law, where requisition is implemented on an exceptional basis, *предусматривает* the possibility of ex post compensation for losses, and requires clearer procedures for loss assessment, including consideration of lost profits. Changes in the practices of leasing and privatization of communal property are also analyzed, which under martial law have undergone deregulation, procedural simplification, and the introduction of flexible conditions for business, allowing communities to maintain economic activity.

In a comparative perspective, the experience of the United States, Switzerland, European Union countries – particularly France, Germany, Poland, and the Czech Republic – as well as Japan in the sphere of local self-government organization and municipal property management is examined. It is established that the model of local self-government in the United States is characterized by a high degree of autonomy due to the federal structure, the absence of centralized regulation at the constitutional

level, and significant variability of practices within individual states. In Switzerland, decentralization is a fundamental principle of governance, and citizen participation in property management through referendums enhances transparency and legitimacy of processes. In European Union countries, a combination of centralized oversight and local autonomy is observed. This experience serves as a valuable guideline for Ukraine in deepening decentralization reform, expanding the financial autonomy of communities, and increasing the efficiency of public resource management.

The dissertation examines current problems of the legal regulation of municipal property management in Ukraine, which are caused by the fragmentation of the legal framework, insufficient standardization of procedures, a significant scope of discretionary powers of local self-government bodies, and the formal nature of ensuring transparency in managerial decision-making. It is substantiated that the key conceptual benchmarks for improving the relevant regulation are the principles of due legal procedure and good governance, which ensure both procedural guarantees of legality, predictability, and fairness in decision-making regarding the disposal of municipal property, and systemic foundations of transparency, accountability, openness, efficiency, legal certainty, ethics, innovation, social justice, and public participation in decision-making processes. It is established that due legal procedure is aimed at regulating the procedural aspects of decision-making, whereas the principles of good governance form a broader institutional context for the functioning of the municipal property management system within territorial communities. The necessity of their integrated application as complementary standards is demonstrated, as it allows for enhancing efficiency, transparency, and legal certainty in municipal property management, as well as strengthening public trust in local self-government bodies. A set of reforms is proposed, focusing on the digitalization of property asset management, the creation of integrated databases, the improvement of public control mechanisms, and the enhancement of civil servants' professional training, which would ensure increased citizens' trust in local authorities.

It is substantiated that modern legislative changes create potential for a transition from outdated models based on the categories of operational management and

economic control to more flexible, efficient, and functionally oriented approaches that envisage the expansion of mechanisms for using property rights, including usufruct.

Special attention is paid to the problem of the absence of a unified definition of the term “balance holder,” and proposals are made to replace it with the concept of “manager,” with a clear definition of the scope of powers, legal status, and responsibility. This would allow for clearer structuring of management processes, reduce the administrative burden on local self-government bodies by delegating part of the functions to other entities, with a focus on results, efficiency, and long-term orientation.

Thus, the research results demonstrate that effective management of communal property in the context of modern challenges requires a multilevel transformation that encompasses not only the renewal of legislative approaches but also the formation of a new management culture based on professionalism, strategic vision, openness, and social orientation.

Keywords: local self-government, communal property, joint property of territorial communities, communal property management, disposal of communal property, territorial community, decentralization, lease of communal property, privatization of communal property, due legal procedure, principles of good governance.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Склярова Т. А. Характеристика правового статусу балансоутримувача комунального майна. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2025. № 87. Ч. 2. С. 41-46.
2. Склярова Т. А. Склярова Т. А. Основні ознаки управління комунальним майном. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 2. С. 705-709.
3. Склярова Т. А. Узуфрукт комунального майна: правова природа та управлінські перспективи. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 6. Том 1. С. 403-407.
4. Склярова Т. А. Оренда комунального майна як форма розпорядження ресурсами територіальної громади. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2026. № 92. Ч. 2. С. 106-111.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Склярова Т. А. Комунальна власність в Україні: конституційно-правовий аспект. *Роль періодичних юридичних видань у формуванні правової держави: зарубіжний досвід та Україна: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 21 жовтня 2021 р.). Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2021. С. 152-156.
2. Склярова Т. А. Суб'єкти управління комунальним майном в умовах воєнного стану в Україні. *Річні підсумки під час війни, роздуми вголос про майбутнє та святкові побажання для України і світу: матеріали міжнародної правової школи* (м. Ужгород, 27 грудня 2024 р.). Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2024. С. 69-75.

ЗМІСТ

ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ.....	27
1.1. Історико-правові передумови становлення та розвитку комунальної власності в Україні.....	27
1.2. Характеристика комунальної власності як виду публічної власності	42
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ В УКРАЇНІ	75
2.1. Теоретико-правові проблеми визначення поняття управління комунальним майном і роль держави у формуванні політики у цій сфері.....	75
2.2. Розпорядження об'єктами комунальної власності: проблемні питання правозастосування.....	110
2.3. Особливості управління комунальним майном в умовах воєнного стану в Україні.....	127
Висновки до Розділу 2	146
РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ В УКРАЇНІ	155
3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання управління муніципальною власністю.....	155
3.2. Актуальні питання вдосконалення нормативно-правового регулювання управління комунальним майном в Україні.....	171
Висновки до Розділу 3	198
ВИСНОВКИ.....	203
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	207
ДОДАТКИ.....	227

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Управління комунальним майном становить одну з ключових складових ефективного функціонування системи місцевого самоврядування в Україні, оскільки безпосередньо впливає на рівень соціально-економічного розвитку територіальних громад, забезпечення потреб населення, а також реалізацію принципів публічності, підзвітності та правової визначеності у сфері використання матеріальних ресурсів, що належать громаді. В умовах децентралізації влади, зміцнення фінансової автономії громад та посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування особливої ваги набуває розроблення ефективних правових і управлінських механізмів володіння, користування та розпорядження комунальним майном.

Актуальність теми зумовлюється, насамперед, відсутністю у вітчизняній доктрині чіткої та усталеної дефініції поняття «управління комунальним майном», що призводить до правової невизначеності, породжує численні колізії, а також ускладнює формування єдиного практичного підходу до управлінських процесів на місцях. Незважаючи на поступове вдосконалення нормативного регулювання, зокрема у частині оренди та приватизації майна через електронні аукціони, низка питань залишається не вирішеною або вирішується фрагментарно, що відкриває можливості для зловживань, блокування процедур та маніпуляцій з боку недобросовісних суб'єктів господарювання.

Крім того, складність у реалізації права спільної власності територіальних громад вимагає більш чіткого нормативного врегулювання, а також удосконалення моделей міжмуніципального співробітництва, що дозволило б досягати балансу інтересів усіх учасників та забезпечувати ефективне і прозоре управління майном, що обслуговує інтереси мешканців кількох громад. У цьому контексті проблемним залишається питання розмежування повноважень, узгодження рішень, забезпечення рівного доступу до спільних ресурсів, а також відповідальності.

Важливим є також питання забезпечення балансу між автономією органів місцевого самоврядування та контрольними функціями держави. Держава

покликана гарантувати законність і належне використання комунального майна шляхом нормативно-правового регулювання, здійснення державного контролю та забезпечення судового захисту публічних інтересів. Водночас надмірна централізація управлінських процесів та застосування уніфікованих підходів без урахування місцевої специфіки можуть звужувати реальний зміст самоврядних повноважень територіальних громад та негативно впливати на ефективність управління комунальною власністю.

Крім національного контексту, важливим чинником актуальності дослідження є необхідність гармонізації українського законодавства та практики управління комунальною власністю із європейськими стандартами місцевого врядування. Актуальність дослідження посилюється необхідністю імплементації у національну правову та управлінську практику принципів доброго адміністрування, які є базовими орієнтирами сучасної публічної політики в європейському просторі. Застосування цих принципів у сфері управління комунальним майном вимагає формування цілісної системи управлінських рішень, що не лише відповідає нормам внутрішнього законодавства, але й ґрунтується на стандартах ефективності, прозорості, відповідальності та демократичної легітимності, визнаних у практиці європейських держав.

Таким чином, з огляду на наявні суперечності у законодавстві, дефіцит ефективних управлінських моделей, а також постійну потребу у забезпеченні належного балансу між публічним інтересом і правом громад на самостійне управління своїм майном, дослідження правових та організаційних засад управління комунальною власністю в Україні набуває особливої актуальності. Важливим є врахування європейського досвіду, який демонструє значущість прозорих, підзвітних і демократично легітимних механізмів управління комунальним майном, що сприяють підвищенню ефективності та сталості місцевого самоврядування. Відтак, системний науковий аналіз у цій сфері є необхідним для розроблення теоретично обґрунтованих і практично застосовних підходів до формування ефективної, прозорої, підзвітної та правово визначеної системи управління комунальним майном як засобу зміцнення інституційної

спроможності територіальних громад. У цьому контексті управління комунальним майном має розглядатися не як суто технічний чи адміністративний процес, а як складна форма реалізації публічного управління, що перебуває у постійній взаємодії з громадянським суспільством, місцевими інтересами та стратегічними цілями сталого розвитку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Дисертаційне дослідження виконано в контексті реалізації державної політики децентралізації влади в Україні, яка започаткована Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р, а також відповідно до положень Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 року № 695. Обрана тема дисертаційного дослідження відповідає комплексній науково-дослідній темі ДВНЗ «Ужгородський національний університет»: «Європеїзація публічного права України в контексті виконання умов приєднання до ЄС: рушії, впливи, виклики війни» (державний реєстраційний номер 0123U102651).

Метою дослідження є комплексний аналіз правових, організаційних та інституційних аспектів управління комунальним майном в Україні з урахуванням історичних традицій, сучасного нормативного регулювання та практичних викликів, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення механізмів управління з метою забезпечення ефективного, прозорого та підзвітного використання майна в інтересах територіальних громад.

Для досягнення цієї мети було поставлено такі **завдання**: 1) дослідити історико-правові передумови становлення інституту комунальної власності в Україні та його еволюцію; 2) дослідити правову природу комунальної власності як виду публічної власності та проаналізувати її основні ознаки; 3) визначити сутність, зміст та функціональні елементи управління комунальним майном; 4) дослідити особливості управління об'єктами спільної власності територіальних громад, з урахуванням специфіки правового статусу такої власності; 5) дослідити

механізми контролю і нагляду з боку держави, їхній вплив на ефективність управління комунальним майном та забезпечення балансу між державним втручанням і самостійністю органів місцевого самоврядування; 6) оцінити ефективність чинних моделей розпорядження комунальним майном; 7) окреслити специфіку управління комунальним майном в умовах воєнного стану; 8) проаналізувати досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання управління муніципальним майном та визначити можливості імплементації найбільш ефективних моделей і практик у вітчизняну нормативно-управлінську систему з урахуванням національних особливостей; 9) оцінити потенціал інтеграції належної правової процедури та принципів належного врядування у практику діяльності органів місцевого самоврядування; 10) висловити пропозиції щодо впровадження в національне законодавство інституту управителя як альтернативи традиційному інституту балансоутримувача.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення управління комунальним майном органами місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – правові засади, механізми, інструменти та моделі управління комунальним майном, з урахуванням сучасних викликів, введення воєнного стану на території України та європейської інтеграції.

Методи дослідження. У процесі написання наукової роботи було використано сукупність загальнонаукових, спеціально-правових та міждисциплінарних методів дослідження, які забезпечили комплексне, системне й об’єктивне вивчення проблеми управління комунальним майном. *Історико-правовий метод* застосовувався для аналізу етапів становлення та еволюції інституту комунальної власності в Україні, а також впливу правових традицій Київської Русі, Великого князівства Литовського, магдебурзького права, радянського і пострадянського періодів на сучасну модель управління комунальним майном. *Догматичний (формально-юридичний) метод* використовувався для аналізу норм чинного законодавства України у сфері управління комунальним майном, зокрема положень Конституції України,

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про оренду державного та комунального майна», Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», Закону України «Про правовий режим воєнного стану». *Порівняльно-правовий метод* дав змогу зіставити українське законодавство з нормами права країн Європейського Союзу та міжнародними стандартами, зокрема принципами належного врядування, а також виявити відмінності та перспективи гармонізації правового регулювання. *Системно-структурний метод* використовувався для аналізу структури правовідносин у сфері управління комунальним майном, зокрема співвідношення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Функціональний метод* дозволив дослідити функціональне призначення окремих видів розпорядження комунальним майном, зокрема оренди, приватизації, а також оцінити їхню ефективність на сучасному етапі. *Метод аналізу та синтезу* застосовувався для розкладання проблеми на окремі складові (аналіз) та подальшого узагальнення отриманих результатів для формулювання висновків (синтез). *Емпіричні методи* включали аналіз статистичних даних, офіційних звітів, нормативної бази, практики проведення електронних аукціонів, а також окремих судових рішень з метою виявлення проблем і недоліків правозастосування. *Метод моделювання* застосовувався при формуванні теоретичної моделі ефективного управління комунальним майном, а також при розробленні пропозицій щодо удосконалення нормативного регулювання у сфері управління комунальним майном.

Правова та емпірична база дисертації включає Конституцію України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про оренду державного та комунального майна», Закон України «Про приватизацію державного та комунального майна», нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, рішення органів місцевого самоврядування, рішення Конституційного Суду та судів загальної юрисдикції, а також закони європейських держав у сфері управління муніципальним майном, аналітичні та статистичні матеріали, наукові публікації, що забезпечує комплексне емпіричне

та нормативне обґрунтування висновків і рекомендацій дисертації.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним науковим дослідженням інституту комунальної власності та управління нею в Україні, здійсненим на основі поєднання історико-правового, системного, порівняльно-правового та інституційного підходів з урахуванням процесів децентралізації, європейської інтеграції, дії воєнного стану та імплементації належної правової процедури та принципів належного врядування.

У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та обґрунтовані висновки, які полягають у такому:

вперше:

- комплексно досліджено проблеми правового регулювання оренди та приватизації комунального майна, виявлено недоліки чинного законодавства, зокрема застосування єдиного підходу до розпорядження державним і комунальним майном, відсутність чітких критеріїв відбору об'єктів для оренди та приватизації, а також правових механізмів запобігання недобросовісній поведінці учасників електронних аукціонів, що створює можливості для маніпулювання торгами та може спричиняти фінансові втрати територіальних громад;

- здійснено комплексне доктринальне та нормативно-практичне осмислення трансформації механізмів управління комунальним майном в умовах правового режиму воєнного стану, що охоплює аналіз перерозподілу владних повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, застосування інституту примусового відчуження (реквізиції) майна, особливостей компенсаційних процедур, а також модифікації правових режимів оренди та приватизації комунального майна;

- сформовано цілісне бачення ролі держави у сфері управління комунальним майном як комплексного багаторівневого механізму публічного впливу, що реалізується через систему нормативно-правового регулювання, фінансово-бюджетних інструментів, контрольних та наглядових та юрисдикційних

повноважень, а також методичної й інформаційної підтримки органів місцевого самоврядування, на підставі чого обґрунтовано доцільність модифікації існуючої моделі державного впливу до партнерської моделі координації та взаємодії держави і територіальних громад;

— сформульовано авторський концептуальний підхід до імплементації належної правової процедури та принципів належного врядування у сфері управління комунальним майном, який базується на інтеграції взаємопов'язаних принципів прозорості та відкритості управлінських рішень, інституційної підзвітності органів місцевого самоврядування, реальної участі територіальних громад у процесах прийняття рішень, орієнтації на економічну ефективність і довгострокову соціальну доцільність використання комунальних активів, професіоналізації управлінської діяльності, а також впровадження цифрових інструментів і технологій як обов'язкових структурних елементів сучасної моделі муніципального управління, спрямованої на підвищення якості публічних послуг і зміцнення довіри громадян до місцевої влади;

— запропоновано концептуальну ідею реформування інституційної моделі управління комунальним майном шляхом запровадження інституту «управителя комунального майна» як сучасної альтернативи традиційній концепції балансоутримувача, що передбачає суттєве розширення повноважень щодо управління, розпорядження та контролю за використанням активів у межах рішень власника, забезпечуючи водночас підвищення економічної ефективності, прозорості та підзвітності.

удосконалено:

— наукові підходи до історико-правового аналізу становлення інституту комунальної власності як форми публічної власності;

— наукові підходи до розуміння комунальної власності як самостійної форми публічної власності територіальної громади, що характеризується спеціальним публічно-правовим режимом, соціальною спрямованістю та функціональним призначенням як матеріальної основи місцевого самоврядування;

- теоретичні підходи до визначення територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності;
- наукові підходи до визначення управління комунальним майном як безперервного, цілеспрямованого та багаторівневого процесу реалізації права комунальної власності, що охоплює планування, організацію, контроль, збереження та ефективне використання майнових активів;
- наукові підходи до права розпорядження комунальним майном як ключової складової управління, підкреслено його специфіку як делегованого права органів місцевого самоврядування, що поєднує нормативні обмеження, соціально-економічну значущість активів та баланс інтересів громади, забезпечуючи ефективне, колективно орієнтоване використання майна;
- наукові підходи до визначення ролі держави у сфері управління комунальним майном як комплексного механізму нормативно-правового, фінансового, контрольного та організаційного впливу, а також обґрунтовано доцільність переходу до партнерської моделі взаємодії держави і територіальних громад.

дістали подальшого розвитку:

- положення про необхідність законодавчого закріплення понять «комунальна власність» та «управління комунальним майном», що включає системне визначення їх правового режиму, встановлення чітких повноважень суб'єктів управління та створення правових механізмів, здатних забезпечити ефективне, прозоре та соціально відповідальне використання комунальних ресурсів;
- положення теорії муніципального та публічного права щодо публічно-правового режиму комунальної власності та його взаємодії з приватноправовими інструментами;
- наукові положення щодо визначення належної судової юрисдикції у спорах, пов'язаних з управлінням комунальним майном, шляхом обґрунтування пріоритетності змісту спірних правовідносин над формальним критерієм суб'єктного складу спору;

- наукові уявлення про адаптацію міжнародного досвіду управління муніципальним майном (США, Швейцарії, країн Центральної та Східної Європи) до українських умов реформування місцевого самоврядування з урахуванням національних правових і соціально-економічних особливостей;
- теоретичні та прикладні підходи до цифровізації процесів управління комунальним майном і використання електронних інструментів як засобу підвищення прозорості та довіри громадськості.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що викладені в дослідженні теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у:

- *законотворчій діяльності* – при внесенні змін і доповнень до законодавства щодо нормативно-правового врегулювання управління комунальною власністю, визначення правового статусу територіальних громад як власників майна, запровадження інституту управителя комунального майна та регламентації процедур розпорядження комунальним майном;
- *практичній діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади* – як методичні рекомендації щодо впровадження належної правові процедури та принципів належного врядування, підвищення ефективності використання комунальних активів, забезпечення прозорості управління та балансування інтересів територіальних громад;
- *освітньому та науково-методичному процесі* – під час підготовки навчальних курсів і методичних матеріалів з дисциплін «Муніципальне право», «Публічне управління», «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Господарське право», а також для проведення наукових досліджень у сфері місцевого самоврядування та публічного управління.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною, завершеною науковою працею. Сформульовані в ній положення, висновки, узагальнення, пропозиції та рекомендації обґрунтовані на підставі самостійно проведеного історико-правового, порівняльного та аналітичного дослідження. Використані в роботі ідеї, положення чи пропозиції інших авторів мають відповідні посилання.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет», де було виконано дослідження. Окремі положення, висновки та пропозиції, висловні в дисертації, отримали апробацію на міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Роль періодичних юридичних видань у формуванні правової держави: зарубіжний досвід та Україна» (м. Ужгород, 21 жовтня 2021 р.) та «Річні підсумки під час війни, роздуми вголос про майбутнє та святкові побажання для України і світу» (м. Ужгород, 27 грудня 2024 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, 3 розділів, які охоплюють 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (193 найменувань на 19 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 227 сторінок, з них основний зміст роботи – 190 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

1.1. Історико-правові передумови становлення та розвитку комунальної власності в Україні

У сучасному світі, де власність і управління ресурсами стають ключовими питаннями суспільного розвитку, історія формування комунальної власності стає об'єктом актуального дослідження. Цей підрозділ присвячений вивченню еволюції комунальної власності, яка, незважаючи на свою давню історію, відіграє ключову роль у сучасних економічних та соціокультурних контекстах.

Слід почати з того, що об'єктивні обставини для виникнення самоврядування існували протягом всіх історичних епох державного розвитку, однак як юридичний концепт це поняття виникло у той момент, коли ставлення монархів до їхніх підданих у абсолютистських монархіях стало набувати юридичного характеру. Це сталося, коли громадяни, окрім своїх приватних прав, почали набувати публічних прав, що призвело до включення громадських об'єднань у загальну структуру державного управління. Загалом історичними витоками місцевого самоврядування можна вважати звичай, який існував у людства у далекому минулому разом вирішувати питання, які стосуються спільних інтересів на зборах, вічах, тунгах тощо.

Натомість, в античному світі і в середні віки не існувало інституцій, які можна було б віднести до сучасного розуміння місцевого самоврядування, а сама ідея місцевого самоврядування не входила до політичних амбіцій того часу.

З правової точки зору, елементи місцевого самоврядування знайшли своє застосування ще в епоху Стародавньої Греції та Риму, а їхнє перше юридичне закріплення відбулося у 45 р. до н. е. завдяки закону Юлія Цезаря під назвою *Lex municipalis* [1].

У період Античності міста функціонували як єдині територіально-господарські системи, які вирішували питання забезпечення власної життєдіяльності. Основою цього процесу було раціональне господарювання, орієнтоване на ефективне використання міського майна задля задоволення

потреб місцевих мешканців. Завдяки механізмам місцевого самоврядування громади отримували можливість самим ухвалювати рішення щодо розпорядження комунальними ресурсами, такими як земля, ліси, водні джерела та інші матеріальні активи.

Така автономія сприяла формуванню громадою власної системи комунальної власності та дозволяла встановлювати правила її розподілу й використання. Наприклад, у часи Стародавнього Риму в законодавчих актах того періоду було закріплено правовий режим колективної власності, яка своїми характеристиками була подібна до сучасної комунальної. Її головним призначенням було задоволення спільних потреб громади як власника [2, с. 10].

Загалом комунальна власність у давньому Римі проявлялася у різних сферах життя та існувала в різних формах. Одним з найважливіших проявів комунальної власності були публічні землі (*ager publicus*). Не всю землю, завойовану Римом, віддавали колоністам; також існувала земля, що залишалася в державній власності. Головне питання стосувалося того, хто контролював цю землю: держава (у вигляді короля), окремі представники еліти чи групи, відомі як генти.

Одна з найбільш стійких теорій полягає в тому, що в архаїчному Римі приватна власність існувала лише в дуже обмеженому обсязі. Згідно з цією теорією, кожен громадянин володів лише невеликою кількістю приватної власності, на якій він мав свій будинок і сад. Ця ідея базується на тому, що, як повідомляється, кожен громадянин отримував від Ромула два югера землі, так званий *heredium*. Ці розподіли передавалися спадкоємцям власників і не могли бути передані іншим особам. Більше того, в історичні часи кількість розподіленої землі в колоніях і вірітанських ділянках часто була дуже мала, два або сім югерів. Це привело до ідеї, що такі обсяги були стандартними в ранньому римському суспільстві; а оскільки вважається, що ця кількість землі була недостатньою для забезпечення родини, то вони повинні були мати доступ і до іншої землі.

Було запропоновано, що всю іншу землю володіли родинні групи, відомі як роди (*gentes*). Ці розширені родинні групи, ймовірно, очолювалися *pater gentis*.

Кожен рід володів власною землею, яка спочатку була завойована родом. Деякі вважають, що так званий *ager gentilicius* був частково розподілений *pater gentis* серед його окремих членів, тоді як решта залишалася спільною землею, яку могли використовувати члени роду. Інші вчені вважають, що всі *ager gentilicius* використовувався спільно всіма його членами; деякі припускають, що він використовувався лише як пасовище, оскільки сільське господарство іноді вважається неважливим у архаїчному Римі. Приватна власність більших обсягів землі, як наслідок, вважається тим, що вона з'явилася пізніше в історії Риму [3, с. 21].

Головним аргументом на підтримку теорії про колективну власність гентами є закони Дванадцяти Таблиць, які, припускають, були створені близько 451 року до н.е. У Дванадцяти Таблицях ми знаходимо певні вказівки на користь колективного володіння землею. Слова, використані в законах для поняття «майно», такі як «*familia*» та «*resunia*», стосуються рухомих благ (рабів і худоби відповідно), що свідчить про те, що спочатку земля, схоже, не належала приватним особам (з винятком «*heredium*» – особистої власності). Крім того, закони передбачають, що генти померлої особи, тобто люди, які належали до тієї ж генс (гентичної групи), можуть успадковувати майно, якщо хтось помер без заповіту, і в разі психічного захворювання генти можуть брати під контроль його майном [4].

Ще одним аргументом на користь ідеї колективної власності гентами є назви ранньореспубліканських *tribus* (племен). *Ager Romanus*, що означає загальну кількість *ager publicus* та приватних земель, які належали римським громадянам, був поділений на *tribus*, багато з яких мали назви важливих родів. Тому прихильники теорії про колективну власність гентами вважають, що *tribus* отримали назви на честь родів, наприклад, через те, що роди спочатку завоювали цю землю війною і тепер володіли нею як колективною власністю [3, с. 22].

Хоча докази теорії про колективну власність гентами на землю насправді є дуже обмеженими, однак у своїй сутності *ager publicus* яскраво відображає принцип комунальної власності, де власність належала громадам і була

використовувана для спільного блага.

Важливими ресурсами, які задовольняли потреби місцевого населення в Античності, є також водні джерела (річки, ставки) та акведуки. Вода відігравала важливу роль у житті стародавніх римлян, починаючи від забезпечення необхідною питною водою, постачання банних комплексів до течії у великих громадських фонтанах. Римська культура води була поширена по всій Римській імперії, хоча вона, безумовно, не була монолітною і могла бути в різних масштабах і формах, залежно від кліматичних і соціальних умов різних регіонів [5, с. 1].

Задля управління водними ресурсами, з метою забезпечення можливості доставляти воду до міст, часто з віддалених джерел, а також постачати водою громадські лазні, туалети, фонтани та приватні будинки, в Римі будували акведуки. Як свідчать історичні джерела, головний тягар будівництва таких довгих водогонів несли міста. Перш за все, міста були головними фінансистами будівництва акведуків.

Більше того, міста були єдиними органами, здатними підтримувати та контролювати будівництво і розширення своєї водної інфраструктури. Вся водна система була крихким балансом притоку та відтоку, тому будівництво нових лазень або розкішних фонтанів і розподіл приватного водопостачання в сільській місцевості та в місті мали бути точно регламентовані. Громадська адміністрація уважно стежила за потужністю своєї водної системи [6, с. 161 -162].

Будівництво та утримання громадських споруд, зокрема, форумів, амфітеатрів, басейнів та бань, були яскравими проявами комунальної власності, адже слугували для проведення громадських заходів та задоволення потреб мешканців міст. Наприклад, амфітеатри використовувалися для проведення гладіаторських боїв та інших розваг, тоді як бані були місцем для гігієни та соціалізації. Будівництво цих споруд фінансувалося з коштів міст, що підкреслює їхній статус як громадських ресурсів.

У разі загрози місту або території, міста використовували кошти та ресурси для будівництва та утримання оборонних споруд, таких як стіни та вежі, що було

необхідним для захисту мешканців та збереження майна жителів міста.

Загальнодоступні торгові майданчики, на нашу думку, були ще одним проявом комунальної власності. На ринках та місцях для торгівлі відбувався обмін товарами та послугами, що було важливим аспектом економічного життя міста. Окрім цього, жителі міст активно користувалися святинями та об'єктами релігійного культу для проведення обрядових церемоній та об'єднання спільноти. Релігійні споруди (храми та вівтарі) були місцями, де проводилися важливі для громади ритуали, що зміцнювало соціальні зв'язки та сприяло спільній ідентичності.

Таким чином, публічні землі, водні джерела і акведуки, громадські споруди, оборонні споруди, торгові майданчики та релігійні споруди в античності можна розглядати як прояви муніципальної власності, оскільки вони будувалися, фінансувалися і управлялися містами для задоволення потреб жителів міста.

Отже, перші прояви комунальної власності можна відстежити в історії Давнього Риму, де існувала система «*res publica*», що означала «суспільна справа» або «суспільна річ». У цій системі деякі ресурси та об'єкти були у власності суспільства або місцевих громад і були призначені для користування всіма членами спільноти.

В середньовічній Європі також існували аналогічні поняття комунальної власності, коли місцеві громади мали контроль і власність над деякими земельними ділянками та ресурсами в межах своєї території. У різних країнах та культурах ідеї комунальної власності розвивалися по-різному, але вони завжди базувались на ідеї того, що певні ресурси та об'єкти повинні бути загальнодоступними та сприяти загальному добробуту громади.

Інститут місцевого самоврядування закріпився у світовій практиці суспільного розвитку на межі XVIII–XIX століть, коли абсолютні монархії зазнали трансформації в демократичні, правові держави. Утвердження місцевого самоврядування стало одним із ключових рушіїв громадських рухів цього періоду. Елементи цієї системи дійшли до сучасності, проте набули нового

юридичного змісту.

В Україні традиції самоврядування беруть початок ще з часів Київської Русі, коли діяли вічева демократія і основи звичаєвого права. Ці традиції стали невід'ємною частиною процесів державного будівництва і розвивалися в періоди Великого князівства Литовського (через інститут війтівства) та існування козацької держави (зокрема у вигляді козацьких рад). Важливою віхою було й ухвалення Конституції Пилипа Орлика, де було підтверджено станове самоврядування та закладено засади сучасного місцевого управління [7, с. 129].

Одним із найзначущих етапів у розвитку місцевого самоврядування в Україні стало впровадження магдебурзького права. Серед перших українських міст, які отримали це право, варто згадати Арнік (1339 рік), Львів (1356 рік), Кам'янець-Подільський (1374 рік) та Берест (1390 рік).

Обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залежав від ступеня підпорядкування міста державі або феодалу й значно варіювався в різні періоди. Проте окремо слід відзначити такі міста, як Львів, Кам'янець-Подільський та Київ, у яких завдяки принципам демократії, закладеним у магдебурзькому праві, органи місцевого самоврядування відігравали ключову роль у вирішенні політичних та економічних питань міських громад [8, с. 83].

Традиції децентралізації публічної влади збереглися у період існування на українських землях козацтва та Запорізької Січі. Загалом, козацтво було об'єднанням місцевих козацьких громад. Козацька громада у територіальному плані – це один населений пункт: місто, містечко або село. Кожна козацька громада мала власні органи козацького самоврядування, які функціонували на засадах некодифікованого Звичаєвого козацького права.

Козацька громада, успадкувавши давньоруські традиції вічового устрою, активно впроваджувала механізми прямої демократії для вирішення суспільно значущих питань. Законодавчим органом у ній виступали козацькі ради, які відігравали ключову роль у системі управління. Зокрема, на цих радах щороку здійснювався обов'язковий вибір виконавчих органів влади – козацької старшини, що включало полкову, сотенну, курінну старшину, отаманів, осавулів,

суддів. Також рада забезпечувала громадський контроль за діяльністю посадових осіб шляхом заслуховування їхніх звітів [9, с. 205].

Наприкінці XVIII століття на політичній карті України відбулися кардинальні зміни: її територія була розділена між Російською та Австрійською імперіями. На думку дослідника Б. А. Руснака, цей період ознаменувався процесами русифікації місцевого самоврядування на землях, що опинилися під владою царської Росії. Зокрема, русифікація охопила центральні, східні та південні регіони сучасної України. Водночас західна частина українських земель залишалася у складі Польщі, Австрійської, а згодом Австро-Угорської монархії. Хоча початки русифікації в місцевому самоврядуванні простежуються ще наприкінці XVII століття, свого піку цей процес досягнув у другій половині XIX – на початку XX сторіччя [10, с. 10].

Зокрема, повністю було скасовано чинність магдебурзького права в містах відповідно до царського указу від 1835 року, а з 1842 року було втрачено єдність та суверенність української громади, що базувалася на звичаєвому праві, відображеному в Литовському статуті. Російські адміністративно-територіальні нововведення нічого не залишили від полково-сотенного адміністративно-територіального устрою. Замість усталених органів управління на початковому етапі формувалися нові органи станового місцевого самоврядування – міські думи в міських осередках та сільські товариства в селах, які водночас виконували функції низових адміністративних та господарських одиниць, що співпадали з межами земельних громад [11, с. 14].

У 1864 році царський уряд розпочав реформування системи місцевого самоврядування. Було ухвалено «Положення про створення земських установ», відповідно до якого в губерніях і повітах передбачалося формування виборних органів – земств [12, с. 14].

Повноваження земських установ поширювалися лише на територію відповідної губернії або повіту. У межах компетенції вони діяли автономно, однак законодавством передбачалися випадки та процедури, за яких їхні рішення потребували затвердження центральними урядовими органами. Водночас

земствам заборонялося перевищувати свої повноваження чи втручатися у діяльність державних, станових і громадських органів та установ.

Для реалізації покладених функцій земські установи отримували право від імені земств, відповідно до норм цивільного законодавства, набувати й відчужувати рухоме та нерухоме майно, укладати угоди, брати на себе зобов'язання, а також виступати позивачами чи відповідачами у цивільних судах у майнових спорах [13, с. 141].

У період існування Української Народної Республіки було зроблено спробу реформувати систему місцевого самоврядування. У тексті II Універсалу Української Центральної Ради наголошувалося на необхідності запровадження заходів, спрямованих на закріплення та розширення прав органів місцевого самоврядування, які мали виконувати функцію найвищих адміністративних інституцій на місцях. У III Універсалі Центральна Рада звертала увагу Генерального Секретаріату внутрішніх справ на необхідність вжити всіх заходів щодо закріплення і розширення прав місцевого самоврядування, а в IV Універсалі вказувалося на необхідність переобрання органів місцевого самоврядування та їх злиття з радами робітничих, селянських та солдатських депутатів.

Згідно з Конституцією Української Народної Республіки, ухваленою 29 квітня 1918 року, основи конституційного ладу України будувалися на принципі децентралізації. Землям, волостям і громадам надавалися широкі права самоврядування, закріплені у статті 5. Одночасно проголошувався принцип організації автономного місцевого самоврядування. Всі місцеві справи мали вирішувати виборні Ради та Управи громад, волостей і земель, яким доручалася безпосередня місцева влада. Міністри УНР лише здійснювали контроль і координацію їхньої діяльності через визначених урядовців, утримуючись від втручання у справи, призначені для цих місцевих органів. Усі суперечки, що виникали в процесі виконання їхніх повноважень, вирішували в Суді Української Народної Республіки, як зазначено у статті 26. Але більшість положень актів УНР не була реалізована [14, с. 186 – 187].

Основи сучасної системи місцевого самоврядування в Україні були закладені на початку 1990-х років, що пов'язано з прийняттям двох ключових документів. Перший із них – Декларація про державний суверенітет України, у якій вперше за сім десятиліть існування радянського режиму було оголошено про відмову від радянської моделі організації влади та проголошено намір запровадити демократичні принципи функціонування місцевого управління. Другий документ – Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року, який визначив основи правового регулювання системи самоврядування на місцях [15, с. 171].

Вважаємо, що прийняття Закону України № 533-ХІІ від 07.12.1990 року «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [16], де згадується поняття «комунальна власність» як основа місцевого господарства, є одним із перших кроків у формуванні системи комунальної власності в Україні.

Основні положення стосовно комунальної власності в законі можна узагальнити наступним чином:

- суб'єкти права комунальної власності – згідно із законодавчими нормами, суб'єктами права комунальної власності є адміністративно-територіальні одиниці, зокрема сільські, селищні, міські, районні та обласні ради народних депутатів;

- об'єкти комунальної власності – до складу комунальної власності входить майно, що передається безоплатно у власність громад державою або іншими суб'єктами права власності. Також це майно, яке створюється чи набувається органами місцевого самоврядування за рахунок їхнього бюджету. Конкретний перелік об'єктів, що належать до комунальної власності, визначений у відповідному законі про власність;

- управління комунальною власністю – органам місцевого самоврядування надається право ініціювати передачу чи відчуження майна у комунальну власність, здійснювати передачу об'єктів у користування, оренду або продаж. Окрім того, вони уповноважені перерозподіляти об'єкти комунальної власності

між підприємствами, організаціями та установами на основі договорів або конкурсних процедур.

На той час цей закон став справді прогресивним кроком, оскільки він забезпечив відродження місцевого самоврядування в Україні та поклав край тотальному партійному контролю над усіма сферами суспільного життя. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» фактично змінив систему управління: від вертикальної структури державних «рад народних депутатів» вона трансформувалася у наближену до європейської модель місцевих рад із чітким розмежуванням компетенцій, що стало певним поверненням України до її природного зв'язку з європейським правовим простором [17, с. 27].

Надалі, із прийняттям Закону України № 697-XII від 07.02.1991 «Про власність» [18] правовий статус комунального майна на законодавчому рівні було закріплено через призму державного майна. Так, стаття 31 вищезгаданого Закону передбачала: «до державної власності в Україні належать загальнодержавна (республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність)» [18].

Формування права комунальної власності в Україні фактично розпочалося після ухвалення постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 року № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)» [19]. У подальшому цей процес був продовжений прийняттям низки нормативних актів аналогічного спрямування. Зазначені постанови заклали правові засади становлення та розвитку комунальної власності, а також створили економічне підґрунтя для розв'язання соціально-економічних питань у сфері комунального господарства. Ними було визначено перелік державного майна, що підлягало передачі у комунальну власність, а також встановлено механізм розмежування майна між областями, містами Києвом і Севастополем, районами, містами обласного значення та іншими адміністративно-територіальними одиницями. Крім того, документи

регламентували порядок передачі майна, яке перебувало у віданні міністерств, відомств та інших органів державного управління, а також процедуру передачі об'єктів від однієї адміністративно-територіальної одиниці до іншої [20, с. 22]

У цей час з'являється правова база для реалізації стратегії держави щодо передачі комунального майна у приватні руки або на умовах оренди, зокрема:

- Закон України «Про приватизацію державного майна» № 2163-ХІІ від 04.03.1992 року [21], положення якого врегульовували і порядок відчуження майна, що є у комунальній власності, та визначали, що таке здійснюється органами місцевого самоврядування. Цей Закон встановлював правові, економічні та організаційні основи приватизації державного майна та майна, що належить Автономній Республіці Крим, з метою створення багатоукладної соціально орієнтованої ринкової економіки України;

- Закон України № 2171-ХІІ від 06.03.1992 року «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» [22], який встановлював правовий механізм приватизації єдиних майнових комплексів невеликих державних підприємств шляхом їх відчуження на користь одного покупця одним актом купівлі-продажу;

- Закон України № 2269-ХІІ від 10.04.1992 року «Про оренду державного та комунального майна» [23], який регулював організаційні відносини, пов'язані з передачею в оренду майна державних підприємств, установ та організацій, підприємств, заснованих на майні, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває у комунальній власності, їх структурних підрозділів та іншого окремого індивідуально визначеного майна, що перебуває в державній та комунальній власності.

Таким чином, на початковому етапі формування системи комунальної власності в Україні комунальне майно розглядалося як частина державного майна. Тобто останнє перебувало під загальним контролем держави, але водночас мало відносну автономію у використанні та управлінні на рівні місцевого самоврядування.

Ситуація докорінно змінилась з прийняттям Конституції України 1996

року. Однією з ключових змін було те, що Основний Закон скасував поділ державної власності на дві форми – загальнодержавну і комунальну. Замість цього, Конституція України визначила, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» (стаття 142 Конституції України). «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності» (стаття 143 Конституції України) [24].

Отже, можна констатувати, що, по-перше, відбулась зміна економічної природи майна комунальної власності – комунальна власність більше не розглядається як складова частина державного майна, а стала самостійною економічною одиницею; по-друге, змінено правовий режим майна комунальної власності – визнання комунальної власності як самостійного об'єкта права власності ознаменувало початок його регулювання окремо від державної власності, зокрема, включило в себе визначення прав та обов'язків місцевих органів влади щодо володіння, користування, розпорядження комунальним майном; по-третє, територіальна громада стала визнаним суб'єктом місцевого самоврядування з правом управління комунальною власністю.

Важливу роль у процесі формування комунальної власності відіграв Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [25], прикінцевими і перехідними положеннями якого визначено, що з моменту набуття чинності цим Законом, майно, передане державою у власність адміністративно-територіальних одиниць до прийняття Конституції України у встановленому законом порядку, а також отримане ними на інших законних підставах (за винятком майна, яке було відчужене відповідно до законодавства), стає комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ та міст [25].

Майно, передане у комунальну власність областей і районів, а також придбане на інших законних підставах, належить до спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст. Управління таким майном здійснюють районні та обласні ради, або інші органи, уповноважені ними в межах повноважень, визначених Конституцією України. Відчуження зазначеного майна можливе виключно на підставі рішення власника або уповноваженого ним органу [25].

Отже, все державне майно, що належало до «комунальної власності» та було розподілене між адміністративно-територіальними одиницями згідно з вказаною постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 року, перейшло у комунальну власність. Внаслідок цього територіальні громади набули повного права володіти цим майном, користуватися ним і розпоряджатися на власний розсуд, відповідно до власних інтересів [26, с. 32]

Стаття 60 цього закону досить детально регламентує особливості реалізації права комунальної власності. Зокрема, визначено перелік об'єктів права комунальної власності, закріплено підстави для набуття права комунальної власності, встановлено правомочність органів місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження такими об'єктами, надано повноваження радам та їх виконавчим органам щодо управління об'єктами комунальної власності, а також визначено обмеження щодо раціонального і ефективного використання об'єктів даного права, державні гарантії захисту права комунальної власності [25].

З моменту прийняття Конституції України законодавча база України щодо управління комунальним майном значно розширилася та вдосконалилася, було прийнято низку нових нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ефективності використання майнових ресурсів. Зокрема, Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», Закон України «Про оренду землі», Закон України «Про державно-приватне партнерство», Закон України «Про концесії», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про приватизацію державного і

комунального майна», Закон України «Про оренду державного та комунального майна», та ряд інших відіграють ключову роль у регулюванні цих процесів.

Варто підкреслити, що з початку 1990-х років в Україні поступово формується європейська модель взаємовідносин між державною владою та місцевим самоврядуванням. У процесі децентралізації та реформування системи місцевого управління ключовим орієнтиром виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 року без жодних застережень [27, с. 111].

Європейська хартія місцевого самоврядування за своєю природою спрямована на утвердження й захист автономності місцевого самоврядування як базового принципу демократичного конституційного устрою європейських держав. Незважаючи на труднощі, які супроводжували прийняття та ратифікацію цього документа на початковому етапі його існування, Хартія стала загальновизнаним європейським стандартом. Вона визначає принципи, відповідно до яких організовується діяльність органів місцевого самоврядування у країнах, що приєдналися до неї [28, с. 110].

Ми поділяємо думку Барабаш Т.Г. про те, що «наразі принципової ваги набуває формування комунальної власності та пошук нових методів управління нею для зростання доходів місцевих бюджетів, забезпечення економічної дієздатності територіальних громад в Україні.

Система управління комунальною власністю має будуватися таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання: з одного боку, забезпечувати достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, слугувати інтересам комплексного розвитку територій як єдиного соціально-економічного організму; з іншого – вона має забезпечувати ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки на основі повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, у тому числі органів місцевого самоврядування» [29, с. 122].

У продовження цієї думки відзначаємо, що сьогодні для України важливого значення набуває адаптація національної законодавчої бази з питань

місцевого та регіонального розвитку до європейських стандартів, що передбачає не лише гармонізацію національних законодавчих норм, а й інтеграцію підходів, заснованих на загальновизнаних принципах демократичного урядування та ефективного публічного управління.

1.2. Характеристика комунальної власності як виду публічної власності

Україна, як суверенна держава, встановлює власну систему власності, включаючи комунальну форму власності, яка відіграє важливу роль у господарському, соціальному та культурному розвитку країни. Перед обговоренням окремих аспектів управління комунальною власністю необхідно з'ясувати поняття та сутнісні характеристики цього інституту, оскільки таке розуміння має велике значення для побудови ефективної системи комунального управління та забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні.

Відомо, що власність є однією з основних правових категорій, яка визначає відносини між суб'єктами та об'єктами, що перебувають у їхньому володінні, користуванні та розпорядженні. Комунальна власність, у свою чергу, є формою колективної власності, що належить територіальним громадам для здійснення своїх функцій та забезпечення громадських потреб.

У цьому розділі будуть розглянуті теоретичні та правові аспекти права комунальної власності в контексті української законодавчої бази та доктринальних джерел. Проведення аналізу концепцій та доктрин, які визначають сутність права комунальної власності, дозволить отримати глибше розуміння цього важливого правового інституту та його ролі в механізмах місцевого самоврядування в Україні.

Розпочнемо з того, що незважаючи на наявність згадки терміну «комунальна власність» у частині другій статті 142 Конституції України, її зміст не розкривається на конституційному рівні. У той же час, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття права комунальної власності визначено як «право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [25].

Глинська О. В. відзначає, що «термін «комунальна власність» є синонімом поняття «муніципальна власність». Він походить від поняття «комуна» (в

перекладі з французької мови «commune» означає община, а з латинської – «communis» – спільний) і вживається як загальноприйнятий поряд із терміном «муніципальна власність» у багатьох зарубіжних країнах. Комунальна форма власності відноситься до так званої публічної власності, яка належить спільнотам (комунам, общинам, громадам) та органам місцевого самоврядування» [30, с. 121 – 122].

У концептуальному аспекті термін «комунальна власність» може трактуватися у двох основних вимірах: юридичному та економічному. З позиції юридичного підходу він позначає речове право, що забезпечує громаді володіння, користування та розпорядження певним об'єктом (або їх сукупністю). Цей підхід зосереджує увагу на легітимних правах громади щодо конкретного майна. В економічному ж контексті цей термін охоплює систему відносин, що формуються навколо певного майнового комплексу, а також суб'єкта, який здійснює господарську діяльність із цим майном [31, с. 39].

Подібно до наведеного Барабаш Т. Г. пропонує виділяти наступні підходи до розуміння «комунальної власності» як категорії: 1) правовий – як право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що їй належить, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування; 2) соціально-фінансовий – комунальна власність виступає як об'єкт, здатний задовольняти соціально-культурні та економічні потреби громад, у тому числі забезпечувати надходження до місцевих бюджетів. Водночас, поряд з наведеними розуміннями комунальної власності вчена виділяє також політичний підхід до розуміння цієї категорії, який зводиться до того, що комунальна власність є невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування, без якого воно не може бути дієздатним демократичним утворенням [32, с. 118].

Таким чином, комунальна власність може використовуватися для опису як юридичного статусу активів, способу управління та використання цих активів з економічної точки зору, так і вказувати на активи, що перебувають під управлінням місцевих органів влади.

Натомість, вважаємо, що для кращого розуміння поняття «комунальна власність» слід також звернутись, по-перше, до його історичного розуміння, яке вказує на традиції і практики володіння та управління активами спільноти чи громади в минулому. Вивчення комунальної власності в ретроспективному аспекті може допомогти сучасному суспільству краще розуміти свої коріння та знайти інноваційні рішення для сучасних викликів. Такий історичний аналіз може також послужити важливим джерелом для розвитку сучасного законодавства та публічної політики щодо комунальної власності.

По-друге, для забезпечення доступу до якісних комунальних послуг та збереження місцевої ідентичності та культурних цінностей важливим є дослідження соціального аспекту комунальної власності, покликаного забезпечити організацію та управління комунальною власністю з урахування потреб громади за допомогою прозорого та ефективного управління ресурсами.

Як справедливо зазначає Гірняк В., реалізація повноважень власника щодо комунального майна повинна бути спрямована, насамперед, на досягнення певних соціальних переваг та збереження соціальних цінностей. При цьому слід наголосити, що у даному випадку соціальний ефект для територіальної громади домінує над інтересами, пов'язаними з отриманням прибутку [33, с. 51].

Отже, комунальна власність є ключовим фактором у забезпеченні соціального розвитку та економічної стабільності на місцевому рівні. Успішне управління комунальною власністю потребує комплексного підходу та уваги до всіх її аспектів, що дозволить максимально використовувати потенціал комунальної власності для благополуччя місцевих громад та загального розвитку суспільства.

У сучасному світі розуміння комунальної власності та її ролі в суспільстві є одним із ключових аспектів економічної та соціальної теорії, тому розглянувши різні аспекти розуміння комунальної власності, варто звернутися до докладнішого розгляду особливостей цієї правової категорії.

Скляренко І. пропонує визначати особливості комунальної власності як складової частини публічного майна та зазначає, що «комунальна власність – це

вид публічного майна (власності), що належить територіальній громаді (жителям міст, сіл, селищ) та використовується з метою забезпечення або сприяння реалізації публічних суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб та передбачених законом повноважень органів місцевого самоврядування» [34, с. 79].

Підтримуючи таку позицію, доцільно розглянути й саме поняття публічного майна, оскільки воно є ширшою категорією, в межах якої функціонує комунальна власність, що дозволяє окреслити її місце в загальній системі майнових відносин публічного сектору.

У загальному розумінні публічне майно – це фізичні об'єкти, створені людиною або природою, які забезпечують або сприяють здійсненню суб'єктивно-публічних прав фізичних (юридичних) осіб, суб'єктів публічної адміністрації [35, с. 44].

На нашу думку, таке визначення потребує певного уточнення, оскільки воно не повною мірою відображає всі характеристики досліджуваної категорії, проте воно є важливим з огляду на підкреслення функціонального призначення публічного майна.

Як стверджує О. М. Тадєєва, властивість публічності зумовлює цільову спрямованість використання публічної власності, що в свою чергу передбачає використання публічно-владних інструментів здійснення права публічної власності. Саме публічна власність характеризується тим, що об'єднує найбільш цінні об'єкти з точки зору суспільної значущості, унікальні цінності, які надають можливість задоволення потреб широкого кола споживачів і відіграють значну роль при соціальному відтворенні [36, с. 72].

У цьому контексті О. Д. Крупчан відзначає, що словосполученні «публічна власність» прикметник «публічна» підкреслює приналежність якій-небудь спільноті, насамперед сукупності всього населення і його представнику або різним сукупностям осіб, майновий інтерес яких уже відділений від конкретних особистостей і трансформований в інтерес загальний, тобто публічний. Водночас публічність передбачає використання публічно-владних інструментів здійснення

права публічної власності. Властивість публічності зумовлює цільову спрямованість використання публічної власності, яка проявляється в суспільно корисних цілях, які зачіпають інтереси більшої частини населення. Публічність також означає відкритість власності для користування громадянами [37, с. 8]. Таким чином автор робить висновок, що поняття «публічна власність» є не збірним терміном понять державної і муніципальної власності, а характеризує більш якісну категорію, яка відображає єдність соціально-правових ознак цих суспільних форм власності [37, с. 9].

Автори монографії «Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад» стверджують, що основною ознакою публічного майна є реалізація публічного інтересу. Цей інтерес може виражатися як безпосередні потреби суспільства чи громади, так і опосередковано через діяльність суб'єктів, що виконують публічні функції та повноваження, або через юридичні особи публічного права, наприклад, медичні, навчальні чи культурні установи. Отже, в цьому контексті майно виступає засобом, що оформлює структуру публічного інтересу [38, с. 48].

Велика Плата Верховного Суду у постанові від 13 лютого 2019 року у справі № 810/2763/17 дійшла висновку про те, що «публічним інтересом є важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. Тобто публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів» [39].

Іншою ознакою публічного майна є наявність повноважень у суб'єктів публічної адміністрації щодо користування та розпорядження відповідним майном. Відповідні повноваження врегульовані різними законами, зокрема, Господарським кодексом України, Законом України «Про управління об'єктами державної власності», такими статусними законами, як «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», положеннями про окремі органи та іншими нормативними актами [40, с. 110].

Розпорядження й управління державним і комунальним майном, яке за своєю природою належить до категорії публічної власності, повинно здійснюватися виключно в межах та порядку, визначених чинним законодавством України. При цьому має враховуватися принцип економічної доцільності, який закладає основу для забезпечення ефективності використання відповідного майна в інтересах суспільства [41, с. 56].

З огляду на зазначене, доцільною виглядає теза про те, що сфера публічної власності регулюється здебільшого принципом обмежувального правового режиму. Суть цього підходу полягає в тому, що суб'єкти уповноважені діяти лише в межах, що прямо дозволені законодавством. У цьому контексті проглядається концептуальна відмінність між правовими режимами публічної та приватної власності. У рамках відносин приватної власності, виходячи з класичних засад про рівність сторін юридичних відносин і позицій диспозитивності правового регулювання, застосовується принцип «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Така структура правових зв'язків відповідає природі приватної власності і забезпечує більший ступінь свободи сторін у визначенні своєї поведінки [41, с. 56].

Найбільш ґрунтовний та комплексний підхід до визначення ознак публічного майна запропоновано В. М. Пищидою, який, досліджуючи публічне майно як правову категорію та об'єкт адміністративно-правових відносин, поєднав як загальні ознаки, що характеризують його суспільне призначення та зв'язок із реалізацією публічного інтересу, так і спеціальні ознаки, пов'язані з особливостями правового режиму, порядком управління, відчуження, охорони та здійснення владних повноважень щодо такого майна. Зокрема, автор виокремлює такі ознаки публічного майна: «1) воно є об'єктом власності народу України, державної власності та власності територіальних громад; 2) ним може користуватися на власний розсуд необмежену кількість раз необмежена кількість учасників суспільних відносин або принаймні на законних підставах розраховувати на таке використання; 3) воно є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їх завдань і функцій, створення умов здійснення

фізичними особами їх прав, свобод, інтересів, а також засобом задоволення суспільних потреб та інтересів; 4) його охорона забезпечується нормами публічного та приватного права; 5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність за законами України; 6) загальний порядок вчинення правочинів з даним майном регулюється галузями приватного права, зокрема цивільного права; 7) особливий порядок (режим) володіння, користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права; 8) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління та процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом; 9) рішення про відчуження такого майна приймається винятково суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта; 10) подібно до відчуження утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права суб'єктами владних повноважень; 11) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження даним майном приймають суб'єкти владних повноважень на підставі та у порядку, визначеному законами, та можуть бути оскаржені в судовому й позасудовому порядку» [42, с. 496].

Отже, сучасне розуміння публічного майна формується крізь призму комплексного поєднання інституційного, функціонального, суб'єктного, цільового та праворежимного підходів, відповідно до яких публічне майно розглядається не лише як сукупність об'єктів, що становлять матеріальну основу діяльності держави та місцевого самоврядування, але і як засіб реалізації публічного інтересу, забезпечення суспільних потреб та здійснення публічних функцій уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, діяльність яких обмежується спеціально визначеними законом повноваженнями та процедурами управління, користування і розпорядження відповідним майном. Водночас особливий правовий режим публічного майна обумовлюється його суспільною значущістю, соціальною спрямованістю та економічною роллю як матеріальної

основи функціонування публічної влади й забезпечення сталого розвитку територіальних громад і держави загалом.

Визначені підходи до розуміння публічного майна створюють методологічну основу для характеристики комунального майна як окремого різновиду публічної власності, специфіка якого проявляється у поєднанні загальних ознак публічного майна із особливостями, обумовленими природою місцевого самоврядування та необхідністю забезпечення матеріальної основи функціонування територіальних громад.

Вчені-правники вказують на такі основні риси комунальної власності, які зумовлюють її публічний характер:

«1) суб'єктами комунальної власності є територіальні громади, як публічно-правові утворення, що здійснюють спільне привласнення засобів виробництва;

2) існує особливий порядок передачі об'єктів комунальної власності (не лише на підставі приватноправових договорів, а й за спеціальною, передбаченою законом публічною процедурою);

3) основним призначенням комунальної власності є задоволення колективних потреб територіальної громади, а не окремих осіб;

4) встановлена законодавча заборона вчиняти неvigідні правочини щодо комунального майна, які послаблюють економічні основи місцевого самоврядування, зменшують обсяги та погіршують умови надання послуг населенню;

5) наявний публічний інтерес, тобто інтерес територіальної громади у матеріальній забезпеченості за допомогою комунальної власності;

6) законодавча регламентація права громади на управління комунальною власністю» [35, с. 9 – 10].

Так, як визначено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», суб'єктами права комунальної власності виступають територіальні громади первинного рівня, до яких належать мешканці сіл, селищ та міст, а також громади вторинного рівня, що об'єднують жителів районів та областей. Крім

того, це органи місцевого самоврядування, які реалізують права комунальної власності від імені територіальної громади, зокрема представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування [25].

З наведеного слідує, що система права комунальної власності в Україні має свою ієрархію суб'єктів. Первинним суб'єктом в системі місцевого самоврядування є територіальна громада. Абзацом другим статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [25].

Таке визначення сутності територіальної громади, застосоване законодавцем, відповідає його територіальному критерію, який ґрунтується на географічному розміщенні і об'єднанні жителів на певній території. Згідно цього критерію, територіальна громада об'єднується на основі географічних меж та просторового розташування, а не на інших критеріях, таких як етнічність чи культурність.

Сутність територіальної громади за територіальним критерієм полягає в об'єднанні жителів конкретної території з метою спільного самоврядування та вирішення питань, що стосуються саме цієї території. Основними характеристиками територіальної громади з точки зору територіального критерію є її географічні межі і локація. Такий підхід дозволяє визначити територіальну громаду на основі географічних особливостей її розташування, без звертання уваги на інші фактори.

Натомість, вважаємо, що визначення сутності територіальної громади лише на підставі територіального критерію може бути неповним, оскільки не враховує інших важливих аспектів, що характеризують цю громаду.

Остапенко О. Г. виділяє, окрім територіального критерію, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний або системний критерії визначення територіальної громади, які базуються на тій чи іншій ознаці місцевої спільноти

або їх сукупності як основоположних понятійно-формулюючих. Соціологічний критерій визначення поняття територіальної громади, за словами вченої, «дозволяє розкрити сутнісний аспект цього поняття як особливої цілісної соціальної спільноти, дослідити дію місцевих інтересів, які не тільки інтегрують територіальну громаду, але й виступають одночасно її породженням. Застосування цього критерію дозволяє встановити системи інтересів, соціальних зв'язків і відносин у територіальній громаді. Отже, територіальна громада (відповідно до змісту цього критерію) є соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними, а не проста сукупність мешканців визначеного населеного пункту» [44].

Дійсно, соціологічний критерій визначення територіальної громади базується на соціальних взаємозв'язках та спільному соціокультурному ідентифікаційному просторі мешканців певної території. Важливим є те, що цей підхід враховує не лише географічні межі, але й взаємодію між мешканцями, їхні спільні цінності, традиції, культурні особливості та спільні проблеми.

Конституційно-правовий критерій, як зазначає Остапенко О. Г., «визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. Визначення територіальної громади на основі цього критерію дозволяє охарактеризувати громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення» [44].

Тобто визначення територіальної громади зосереджується на адміністративних та політичних аспектах. З цього погляду, територіальна громада наділена адміністративною компетенцією, має свою власну організаційну структуру, включаючи органи місцевого самоврядування, і відповідає за вирішення питань, пов'язаних із суспільними та політичними аспектами життя на своїй території.

Пропонуємо виділяти також економічний критерій визначення

територіальної громади, як такий, що враховує економічні зв'язки та взаємовідносини між жителями конкретної території. Цей підхід орієнтований на аналіз економічних активностей, рівня розвитку підприємництва, виробництва, обслуговування, а також здатності територіальної громади забезпечувати своїх жителів робочими місцями, послугами та іншими економічними потребами. При використанні економічного критерію для визначення територіальної громади, слід проаналізувати такі аспекти: промисловість та бізнес, зайнятість та безробіття, економічний розвиток, фінансова стабільність, економічні потреби жителів. Цей критерій допомагає визначити територіальні громади з урахуванням їхньої економічної активності та спроможності забезпечити економічні потреби мешканців.

Безсумнівно, повне розкриття змісту категорії «територіальна громада» можливе лише на основі комплексного, системного критерію.

Зміст досліджуваного поняття, на нашу думку, найбільш ретельно досліджено у працях Батанова О. В., який надає наступне узагальнююче визначення територіальної громади: «це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [45, с. 77].

У наукових працях часто порушується проблема визначення реальності такого суб'єкта права власності, як територіальна громада. Деякі дослідники вказують на недієздатність і абстрактність юридичної конструкції цього утворення, акцентуючи увагу на суттєвих складнощах, що унеможливлюють безпосередню участь громади у правовідносинах власності.

Апанасенко К. І. зазначає, що «чинне господарське законодавство не

називає територіальні громади учасниками відносин у сфері господарювання, визнаючи такими лише уповноважені ними органи місцевого самоврядування. Територіальні громади, як правило, самі по собі не можуть своїми діями отримувати і здійснювати господарські права, а також створювати для себе господарські обов'язки і виконувати їх. Проте безумовною недоречністю вважає й те, що учасниками відносин у сфері господарювання визнані їх представницькі органи, а не самі громади» [46, с. 110].

У своєму дисертаційному дослідженні Л. А. Музика звертає увагу на певні невідповідності в окремих статтях Цивільного кодексу України, що регулюють правосуб'єктність територіальних громад. Зокрема, вона зазначає, що стаття 169 Цивільного кодексу України наділяє територіальні громади рівноправним статусом з усіма іншими учасниками цивільних правовідносин. Проте стаття 172 того ж кодексу встановлює, що набуття та реалізація цивільних прав і обов'язків територіальними громадами відбувається виключно через органи місцевого самоврядування, що фактично суперечить положенням статті 169. Окрему увагу дослідниця приділяє механізмам відповідальності територіальних громад за своїми зобов'язаннями, які визначені у статті 175 Цивільного кодексу України, відповідно до якої громади несуть відповідальність виключно тим майном, яке не підпадає під виключення щодо звернення стягнення згідно із законодавством [47, с. 110].

У зв'язку з наведеним окремі вітчизняні науковці підтримують визначення територіальних громад юридичними особами в Україні.

Спробу правового закріплення та легалізації територіальної громади як правоздатного учасника відносин було зроблено ще у проекті Закону України № 7218 від 11.04.2001 року «Про територіальну громаду», де передбачалось, що «територіальна громада набуває статусу юридичної особи після її реєстрації у встановленому цим законом порядку. Територіальна громада та інші утворені нею юридичні особи можуть мати права та обов'язки, необхідні для здійснення будь-яких видів діяльності, дозволених законом і спрямованих на виконання завдань та функцій місцевого самоврядування» [48].

Вважаємо, що надання територіальній громаді статусу юридичної особи має потенціал значно покращити її функціонування, однак також пов'язане з низкою ризиків і викликів, які потребують ретельного планування та ефективних механізмів нагляду.

Таким чином, актуальним є стан речей, за якого, хоча основним суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, фактично здійснює вона це право через органи місцевого самоврядування. Саме тому обґрунтованою є думка Музики Л. про те, що потрібно чітко розмежовувати суб'єктів права комунальної власності та суб'єктів здійснення цього права. У першому випадку ними є відповідні територіальні громади, а в другому – як безпосередньо територіальні громади, так і уповноважені ними органи – органи місцевого самоврядування [49, с. 7].

Для цілісної характеристики права комунальної власності як виду публічної власності необхідно здійснити детальний аналіз об'єктів, що належать до цього правового інституту, зокрема їхньої природи, функціонального призначення та ролі у забезпеченні ефективного здійснення владних повноважень органів місцевого самоврядування, оскільки саме через об'єкти комунальної власності реалізується матеріальна основа місцевої влади та гарантується задоволення суспільних потреб територіальних громад. Досліджуючи проблеми формування комунальної власності, Бондаренко І. О. виснував, що об'єкти комунальної власності розглядаються вченими 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 [50].

Стаття 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає перелік об'єктів, на які територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності, а саме: «рухоме і

нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, 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, спадщина, визнана судом відумерлою» [25].

Законодавче визначення об'єктів права комунальної власності має загальний характер і охоплює широкий спектр майна, що може належати територіальним громадам. Водночас, для цілей ефективного управління таким майном важливо не лише фіксувати його належність до комунальної власності, а й здійснювати його внутрішню класифікацію за певними ознаками.

Так, з уваги на прибутковість об'єктів права комунальної власності, вчені виділяють: «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» [51, с. 79].

На нашу думку, така класифікація має певну прикладну цінність, особливо у сфері фінансового планування у сфері управління майном, утім, попри її безперечну практичну значущість, вона водночас не позбавлена певних концептуальних недоліків. З одного боку, така є корисним інструментом для визначення рівня економічної самодостатності окремих об'єктів та оптимізації структури комунальної власності шляхом диференціації майна за рівнем бюджетної залежності. З іншого боку, варто звернути увагу на те, що така класифікація є надто вузькою та економікоцентричною, оскільки вона не враховує інших значущих характеристик об'єктів, зокрема, їх функціональне

призначення, стратегічну значущість для територіальної громади, правовий режим використання, соціальну необхідність та екологічні аспекти. Окрім цього, окремі класи, виділені науковцями, мають ознаки змістового дублювання та перетину, що ускладнює їх однозначну ідентифікацію в реальних умовах управління комунальним майном.

Ще один підхід до систематизації об'єктів комунальної власності залежно від їх цільового призначення запропоновано Краковською А.Є., яка поділяє комунальне майно на такі основні категорії: «– майно, що забезпечує діяльність безпосередньо територіальної громади села, селища, міста, району в місті; – майно, що забезпечує діяльність органів місцевого самоврядування (відповідні ради, їх виконавчі комітети тощо); – майно, що утворене внаслідок рішення рад відповідних рівнів про його об'єднання (спільна власність територіальних громад); – майно, закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями як самостійними юридичними особами» [52, с. 102].

Утім, незважаючи на зовнішню логічність і структурованість поділу комунального майна за цільовим призначенням, запропонований підхід є надто загальним та не забезпечує достатнього рівня деталізації, що ускладнює його застосування в реальних умовах управління комунальною власністю.

У даному контексті розділяємо думку Скляренка І., який розрізняє такі види об'єктів комунальної власності: «– суб'єкти господарювання комунальної форми власності (комунальні підприємства) та корпоративні права в суб'єктах господарювання іншої форми власності; – комунальні установи, заклади, організації у сфері освіти, культури, охорони здоров'я тощо, основною метою яких є забезпечення реалізації жителями адміністративно-територіальної одиниці своїх публічних прав та інтересів; – рухоме майно (транспорт, оргтехніка, обладнання тощо); – нерухоме майно (будівлі, споруди, об'єкти інфраструктури, містобудування тощо); – фінансові ресурси, тобто грошові кошти (місцевий бюджет); – природні ресурси (земля, водні об'єкти, надра тощо)» [34, с. 80].

На підставі наведеного, вважаємо, що для забезпечення ефективного

управління комунальною власністю необхідним є впровадження комплексної, багатокритеріальної системи класифікації об'єктів за такими ознаками, як цільове призначення, економічна ефективність, вид майна, правовий режим та функціональна значущість. Застосування такого диференційованого підходу дозволяє не лише оптимізувати розподіл і використання ресурсів та бюджетних коштів, але й забезпечує підвищення рівня прозорості, підзвітності й відповідальності у діяльності органів місцевого самоврядування.

При цьому варто відзначити, що класифікація об'єктів виступає не лише як теоретична основа, а й практичний засіб, що значно полегшує процес інвентаризації, оскільки чітке розмежування об'єктів комунальної власності за відповідними ознаками сприяє систематизації інформації, упорядкуванню обліку, ідентифікації майна та виявленню потенційних резервів його ефективного використання, що в подальшому слугуватиме фундаментом для прийняття стратегічних управлінських рішень.

У контексті характеристики комунальної власності як різновиду публічного майна особливого значення набуває питання співвідношення публічного та приватного інтересів, оскільки попри її безпосередню спрямованість на забезпечення публічних потреб територіальної громади, дедалі більшого значення набуває взаємодія з приватними суб'єктами, що зумовлює включення приватноправових елементів у механізми управління майном і, відповідно, потребу забезпечення балансу між суспільною спрямованістю комунальної власності та економічною доцільністю її використання.

У розвиток зазначеного слід звернути увагу, що проблема співвідношення публічного та приватного інтересів у межах комунальної власності нерозривно пов'язана з питанням її місця у системі публічного майна загалом, у межах якого поряд із комунальною традиційно виокремлюється також державна власність, що зумовлює потребу їх співставлення з метою виявлення як спільних засад функціонування, так і принципових відмінностей у способах реалізації правомочностей щодо відповідних майнових ресурсів.

І. Б. Гуськова проводить ґрунтовний аналіз державної та комунальної форм

власності, наголошуючи на їхній фундаментальній схожості. Зокрема, автор стверджує, що як державна, так і комунальна власність фактично є колективною власністю всіх громадян у межах держави чи певної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас громадяни не мають закріплених за собою індивідуальних часток у цій власності, а право користування нею регулюється специфічними умовами набуття і припинення. Особливою характеристикою великогрупової власності є механізми її управління та розпорядження. У юридичному контексті це чітко відображено через загальний принцип: державна власність є національною – вона належить усьому народу, проте функції розпорядження здійснюються державними органами. Натомість муніципальна власність належить членам територіальної громади, тоді як розпорядження нею відбувається через органи місцевого самоврядування [53, с. 165].

На нашу думку, ідея про тотожність комунальної та державної власності потребує більш глибокого аналізу, оскільки на практиці існують суттєві відмінності, що не дозволяють зводити ці два поняття до одного рівня. Перш за все, хоча обидві форми власності формально належать великій кількості осіб, з правового погляду існує чітке розмежування в їхньому функціональному призначенні та управлінських механізмах. Державна власність є колективною власністю всього народу України, але вона управляється державними органами влади, що мають вертикальну структуру, яка забезпечує централізоване управління та контроль. У той же час, комунальна власність належить безпосередньо територіальним громадам, що надає їй більш локалізований характер, а управління нею здійснюється органами місцевого самоврядування, які діють в межах своїх адміністративно-територіальних одиниць.

Наведене означає, що хоча і державна, і комунальна власність можуть бути розглядатися як «власність народу», механізми управління ними мають принципові відмінності, оскільки при управлінні державною власністю органи влади виступають в якості посередників, які здійснюють розпорядження ресурсами в інтересах держави в цілому, а коли мова йде про комунальну власність – розпорядження здійснюється місцевими органами, що орієнтуються

безпосередньо на потреби конкретних територіальних громад. У цьому контексті ототожнення цих двох форм власності є спрощенням, яке ігнорує специфіку функціонування кожної з них.

Можна відзначити, що за умов державної власності приватні інтереси фактично не мають прямого впливу на процеси управління, оскільки власність розглядається як сукупна власність всього народу і контролюється органами державної влади для забезпечення загальнонаціональних інтересів. Комунальна власність, яка належить конкретним територіальним громадам, дозволяє більш складну та багатогранну взаємодію з приватними інтересами, особливо у процесах оренди, передачі майна у тимчасове чи постійне користування, приватизації або інших форм залучення приватних суб'єктів до управління ресурсами, які належать громаді. У цьому випадку, органи місцевого самоврядування не лише забезпечують виконання інтересів громади, але й повинні балансувати між приватними економічними інтересами та публічними функціями комунальної власності, гарантуючи, що комерційні інтереси не будуть суперечити потребам і благополуччю громади. Таким чином, у контексті дослідження комунальної власності приватний інтерес є не лише можливістю для економічного зростання, але й вимогою до досягнення справедливого та ефективного використання ресурсів у межах адміністративно-територіальних одиниць.

Так, Дрогобецький І.І. також стверджує, що система муніципального управління комунальною власністю територіальних громад враховує інтереси різних суб'єктів: населення, підприємств, організацій і підприємницьких та комерційних структур. Адже органи місцевого самоврядування відповідають за всі сторони організації життєдіяльності населення муніципального утворення. Водночас на території кожної конкретної територіальної громади функціонують суб'єкти господарювання різних форм власності, всі вони є незалежними суб'єктами ринкових відносин і мають свої цілі, завдання й інтереси [54, с. 132].

Певне підтвердження існування приватного інтересу в межах комунальної власності знаходимо і в практиці Верховного Суду у складі колегії суддів третьої

палати Касаційного адміністративного суду, який при розгляді справи № 187/687/16-а дійшов висновку про те, що «у випадку, якщо порушуються права територіальних громад, то будь-який з членів таких громад має право оскаржити відповідну дію чи рішення суб'єкта владних повноважень у суді, оскільки порушення прав місцевого самоврядування неминуче призводить до порушення прав кожного жителя відповідного муніципального утворення» [55].

Таким чином, проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що комунальна власність як різновид публічної власності характеризується складною правовою природою, у якій домінуючим є публічний інтерес територіальної громади, що визначає її цільову спрямованість на забезпечення суспільних потреб і виконання функцій місцевого самоврядування, водночас реалізація правомочностей щодо управління об'єктами, які перебувають у комунальній власності, об'єктивно передбачає активну взаємодію з приватними суб'єктами, що зумовлює включення приватноправових елементів у механізми управління майном та необхідність постійного забезпечення балансу між соціальною спрямованістю використання комунальних ресурсів і їх економічною ефективністю.

Вважаємо слушною думку Бондаренка І. О. про те, що публічний характер комунальної власності обумовлюється також правовою регламентацією відповідних відносин конституційно-правовими нормами. Вчений зазначає, що конституційне та муніципальне право охоплює регулювання суб'єктно-об'єктного складу, порядку реалізації, підстав виникнення і припинення права комунальної власності. У межах цих відносин також визначаються механізми участі територіальних громад у процесах управління комунальною власністю, окреслюється компетенція органів місцевого самоврядування, включно з місцевими радами та їхніми виконавчими структурами, у здійсненні функцій управління комунальним майном [56, с. 37].

Виходячи з наведеного, Гірняк В. О. доходить висновку, що загальні положення приватного права (цивільне чи господарське) застосовуються у правовідносинах комунальної власності тільки у випадках, коли ці

правовідносини не врегульовані спеціальними нормами публічного права, тобто конституційного чи муніципального [57, с. 101].

Окрім наведених основних рис, які зумовлюють публічний характер комунальної власності, пропонуємо виокремлювати такі додаткові риси вказаного поняття як виду публічної власності.

На нашу думку, важливою рисою комунальної власності як виду публічної власності, яка відображає прозорість, відкритість та участь громадян у процесах управління і розпорядження ресурсами, що перебувають у власності територіальної громади, є громадський контроль.

Одним з основних інструментів громадського контролю є право на доступ до публічної інформації. Згідно зі статтею 34 Конституції України, кожен має право на свободу думки та слова, на вільне володіння інформацією, на її пошук, отримання та поширення будь-яким законним способом [24]. Право на доступ до публічної інформації закріплене в статті 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [58] та передбачає можливість отримання від державних органів та органів місцевого самоврядування інформації, зокрема, про володіння, користування та розпорядження комунальним майном, включаючи копії відповідних документів. Водночас, Закон України «Про інформацію» закріплює обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформувати громадськість та медіа про свою діяльність та прийняті рішення (ст. 6 вказаного Закону) [59].

Ще одним дієвим способом громадського контролю є звернення громадян. Відповідно до ст. 40 Конституції України «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [24]. Реалізація цього права в сучасних умовах забезпечується, зокрема, положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» [60], який регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого

самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, уповноважених здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у межах демократичної та правової держави з метою забезпечення верховенства права та гарантування державою захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», однією з форм громадського контролю є проведення громадських слухань (стаття 13). У межах цього механізму територіальна громада отримує можливість проводити зустрічі з депутатами відповідної ради та представниками місцевого самоврядування. Під час таких слухань громадяни можуть заслуховувати звіти посадовців, ставити нагальні питання та надавати свої пропозиції з приводу вирішення питань місцевого значення, які входять до компетенції органів місцевого самоврядування [25].

Парадигма демократії участі, окрім наведених, передбачає низку інших можливостей громадськості безпосередньо брати участь в управлінні публічними справами, через такі форми громадського контролю, як: масові зібрання, участь приватних осіб у роботі колегіальних органів суб'єктів владних повноважень; громадські дискусії; громадські ініціативи; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення проектів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; акти громадянської непокори (страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (лише в межах правового поля); публічна звітність органів державної влади; медіаконтроль та ін. [61, с. 83 – 84].

У наукових дослідженнях, враховуючи особливості громадського контролю в публічному управлінні, до функцій останнього відносять: «стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління з метою визначення суспільної оцінки порушень або небезпеки, обумовленої здійснюваною чи запланованою діяльністю; недопущення відхилень суб'єктів

публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а в разі появи цих відхилень усунення їх негативних наслідків; здійснення нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя через встановлення відповідності визначеним у державі стандартам, правилам, регламентам; вжиття заходів правового характеру з виявлення та припинення зловживань і порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини й громадянина з боку органів публічного управління та їх посадових осіб; забезпечення врахування суспільних інтересів під час прийняття рішень суб'єктами публічного управління; оцінка законності й дисципліни в публічному управлінні; підвищення ефективності та результативності публічного управління» [62, с. 135].

Утім, як справедливо відзначає Смоляр О. А., результатом діяльності органів місцевого самоврядування, посадових осіб є колективні блага (майно, послуги, дороги, освітлення вулиць тощо), які мають важливе значення для усієї територіальної громади. Однак, по-перше, якщо це колективне благо, то і користуватися ним мають право всі, незалежно від того, чи несли вони якісь витрати (наприклад, здійснюючи контроль) для його створення чи ні. Тому, як правило, член громади, діючи раціонально, уникає додаткових витрат, адже доступ до колективних благ він отримує і так. По-друге, вплив окремого громадянина на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування дуже незначний, майже нульовий. По-третє, відсутня зовнішня сила (звичаї, традиції, громадська думка тощо), яка б спонукала, заохочувала громадян до контрольної діяльності. Таким чином, у силу вказаних причин суб'єктивна зацікавленість окремого громадянина у здійсненні контролю за органами і посадовими особами місцевого самоврядування відсутня або в кращому випадку суттєво ослаблена [63, с. 93].

Тобто, попри наявність значного переліку правових інструментів та організаційних форм участі громадськості у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування як загалом, так і у сфері управління комунальним майном, їх практична ефективність залишається низькою. За таких умов

досягнення реальної, а не декларативної участі громади в управлінні комунальним майном потребує системного підходу.

На думку Шопіної І. М., питання формування адекватної поставленим цілям системи громадського контролю у територіальних громадах має базуватися на підтримці з боку держави розвитку трьох основних умов:

1) підвищення рівня інформаційної обізнаності жителів громади про об'єкти комунальної власності, їх ринкову вартість та реальну вартість оренди або продажу у разі відчуження;

2) підвищення рівня правової культури жителів територіальної громади, що включає активне їх залучення до системи правової просвіти та оволодіння навичками проведення громадських слухань у разі необхідності вирішення важливих для громади питань місцевого значення;

3) стимулювання підвищення соціальної відповідальності мешканців громади за стан розвитку систем соціального, медичного та логістичного забезпечення життєдіяльності населеного пункту, створення в ньому умов для вільної конкуренції суб'єктів підприємницької діяльності, розвитку освітнього простору тощо [64, с. 318].

Вважаємо, що практична реалізація згаданих умов здатна знизити рівень корупційних ризиків, підвищити прозорість управлінських процесів та сприяти формуванню довіри між громадою та органами влади, що, у свою чергу, є необхідною умовою сталого розвитку територіальних громад та раціонального використання комунальних ресурсів.

Характеризуючи комунальну власність як публічну, слід також вести мову про таку її ознаку як публічне використання доходів від розпорядження комунальною власністю. Згідно з частиною шостою статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку [25].

Так, доходи від оренди комунального майна і доходи від його приватизації

є доходами місцевого бюджету, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, тобто є власними доходами органів місцевого самоврядування. Ці доходи використовуються на виконання власних повноважень, а саме забезпечення тих видатків, які в межах законодавства повністю передані на розгляд місцевих органів влади (видатки на фінансування житлово-комунального господарства; на позашкільну освіту; на місцеві програми з охорони здоров'я; розвиток міської інфраструктури тощо). Вони повністю залишаються в розпорядженні відповідного місцевого бюджету і не враховуються при розрахунку обсягу дотації вирівнювання чи обсягу вилучення [65, с. 121].

Таким чином, комунальна власність є особливим різновидом публічного майна, правовий режим якого визначається передусім нормами публічного права, спрямованими на забезпечення реалізації колективних інтересів територіальної громади. Поєднання юридичних, економічних та соціальних чинників зумовлює публічний характер комунальної власності та визначає її ключове значення як матеріальної основи місцевого самоврядування і розвитку демократичної участі на рівні територіальних громад.

У контексті аналізу комунальної власності як виду публічної власності логічним і концептуально обґрунтованим видається перехід до дослідження особливої, складної за своєю правовою природою форми такої власності – спільної власності територіальних громад. З урахуванням сучасних тенденцій децентралізації публічної влади, розвитку міжмуніципального співробітництва та посилення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні суспільно значущими ресурсами, питання юридичної кваліфікації, режиму володіння, користування та розпорядження майном, що перебуває у спільній власності кількох територіальних громад, набуває особливої актуальності. З огляду на це, подальший аналіз зосереджується на з'ясуванні нормативно-правових засад існування такої форми власності, визначенні її суб'єктного та об'єктного складу.

Варто розпочати з того, що попри наявність у національному законодавстві окремих згадок про спільну власність територіальних громад, на рівні чинної

нормативної бази відсутнє законодавчо закріплене визначення цього правового явища. Ані Конституція України, ані галузеві закони, присвячені організації та функціонуванню місцевого самоврядування, не містять чіткої дефініції поняття «спільна власність територіальних громад», а також не формують цілісного правового механізму регулювання цих відносин.

Разом з цим, Конституція України закладає засадничі підвалини для правового оформлення спільної власності територіальних громад. Так, відповідно до частини першої статті 142 Основного Закону, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є не лише майно, доходи та ресурси, що належать окремим територіальним громадам, але й об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [24]. Наявність цієї норми прямо засвідчує конституційне визнання спільної форми володіння майном кількох громад як одного з елементів правового механізму забезпечення фінансово-матеріальної самостійності місцевого самоврядування. Більше того, згідно з частиною четвертою статті 140 Конституції України районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, що ще більше підсилює правову конструкцію спільного володіння комунальним майном [24].

Зазначене положення знаходить подальший розвиток у положеннях спеціального законодавства, зокрема, у частині четвертій статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де прямо йдеться про об'єкти права спільної власності територіальних громад, які перебувають в управлінні районних та обласних рад [25].

Положення Цивільного кодексу України, хоч і не містять спеціального регулювання спільної власності територіальних громад, закладають універсальні правові засади, які можуть бути застосовані до цього інституту з урахуванням його публічно-правової специфіки. Йдеться, зокрема, про норми глави 26 згаданого кодексу, що визначають правовий режим спільної часткової та спільної сумісної власності [66]. З огляду на це, правовідносини, що виникають

між кількома територіальними громадами у сфері управління спільним майном, можуть регулюватися положеннями цивільного законодавства, з урахуванням їхнього особливого публічно-правового суб'єктного складу.

Узагальнюючи викладене, слід констатувати, що навіть за відсутності комплексного нормативного регулювання, інститут спільної власності територіальних громад є функціонуючим у межах національної правової системи, має конституційне підґрунтя та потребує подальшої концептуалізації в доктринальному і законодавчому вимірах, а його розвиток має відбуватися з урахуванням міждисциплінарного підходу, що охоплює як норми публічного, так і приватного права.

З аналізу вищезгаданих положень чинного законодавства України слідує, що юридична природа спільної власності територіальних громад відзначається складністю та міждисциплінарністю, що зумовлено переплетінням елементів як публічного, так і приватного права в регламентації відповідних майнових відносин. Попри те, що ця форма власності концептуалізується переважно в межах публічного правопорядку, оскільки пов'язана з діяльністю територіальних громад як носіїв публічної влади та спрямована на забезпечення суспільних інтересів, вона, водночас, характеризується ознаками правових конструкцій, характерних для приватноправового регулювання. Зокрема, правовий механізм реалізації спільного володіння, користування та розпорядження майном кількома громадами значною мірою ґрунтується на загальних принципах і інститутах, сформованих у межах цивільно-правового підходу до регламентації інституту спільної власності.

Окрім цього, спільна власність територіальних громад вирізняється специфічною конфігурацією суб'єктного складу, адже мова йде про публічно-правові утворення – територіальні громади, які внаслідок об'єктивної потреби в колективному управлінні певними об'єктами комунального майна вступають у відносини спільної власності. Ці громади реалізують належні їм майнові права не безпосередньо, а опосередковано – через уповноважені представницькі органи, зокрема районні та обласні ради, які, згідно з конституційно визначеною

правовою природою, функціонують як суб'єкти, що представляють і захищають спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст відповідного адміністративно-територіального рівня.

Відтак, суб'єкт управління майном, що належить кільком громадам на праві спільної власності, має чітко виражений публічно-правовий статус і здійснює повноваження щодо володіння, користування та розпорядження таким майном не у власних інтересах, а з урахуванням потреб, пріоритетів і стратегічних цілей об'єднаного соціального колективу, який формується на основі взаємопов'язаних прав та інтересів кількох громад.

Як слушно відзначає Миговський М. Л., обов'язковою умовою спільної власності є те, що її суб'єкти в повному обсязі володіють, користуються і розпоряджаються майном, яке належить їм на праві спільної власності, а свої правомочності вони реалізують спільно. Право спільної часткової власності здійснюється співвласниками за їхньою згодою. Тобто, щоб відчужити майно, що належить до спільної власності, необхідно отримати згоду всіх співвласників. У випадку продажу нежитлового приміщення, яке перебуває у спільній власності територіальних громад, селищна рада має право на частку. Особливістю здійснення управління спільною власністю територіальних громад є те, що воно не спрямоване на отримання прибутку, а на забезпечення достатнього рівня життя, реалізацію інтересів населення відповідних територій [67, с. 149].

Вказана особливість надає інституту спільної власності територіальних громад особливого значення в контексті забезпечення ефективного управління публічними ресурсами на місцевому рівні та розвитку моделі міжмуніципального партнерства в умовах децентралізаційних трансформацій публічної влади в Україні.

Особливість об'єктного складу спільної власності територіальних громад полягає насамперед у його функціональному призначенні, масштабності та соціальній значущості. До таких об'єктів належить майно, яке забезпечує задоволення спільних потреб жителів кількох громад водночас і не може бути ефективно використане в межах виключної власності окремої громади.

На відміну від комунальної власності окремих міст, сіл чи селищ, де об'єкти слугують переважно для локального використання однією територіальною громадою, у випадку спільної власності об'єкти мають надтериторіальний характер, тобто виходять за межі юрисдикції однієї громади, охоплюючи більш широку спільноту, а також створюють матеріальну базу для реалізації міжмуніципального співробітництва та інтеграції зусиль громад задля досягнення суспільно важливих цілей.

За таких обставин, інституціонально спільна власність територіальних громад виконує функцію забезпечення ефективного управління ресурсами, які є важливими для декількох адміністративно-територіальних одиниць, що особливо актуалізується в умовах децентралізації влади, розвитку міжмуніципального співробітництва та підвищення автономності органів місцевого самоврядування. Така форма власності дає змогу акумулювати ресурси кількох громад для фінансування спільних проєктів, обслуговування інфраструктурних об'єктів, реалізації програм соціального спрямування тощо. У цьому контексті спільна власність виступає не лише як правова категорія, а і як інструмент реалізації спільної політики у сфері місцевого розвитку.

Узагальнюючи, варто констатувати, що спільна власність територіальних громад є не лише формальною варіацією комунальної власності, а й складним правовим інститутом. Належне функціонування досліджуваного інституту можливе лише за умов удосконалення законодавчого регулювання спільної власності територіальних громад, зокрема в частині формалізації її правового статусу, визначення чіткого понятійного апарату та встановлення прозорого механізму управління об'єктами такої власності. Важливо не лише нормативно закріпити саме поняття спільної власності територіальних громад, але й детально врегулювати процедури розподілу повноважень між співвласниками, порядок ухвалення рішень щодо розпорядження майном, а також питання фінансування, обліку та відповідальності сторін.

Висновки до Розділу 1

1. Історичний розвиток комунальної власності показує, що вона виникла та еволюціонувала в межах різних культур і епох, забезпечуючи спільне благо громад. У Давньому Римі комунальна власність вже чітко відображала ідею суспільної власності, що управлялась та використовувалась для потреб громади, зокрема, через публічні землі, водні джерела, акведуки, громадські споруди та інші ресурси. Елементи місцевого самоврядування, які сприяли управлінню такими ресурсами, стали важливою частиною організації суспільного життя в Римській імперії та згодом знайшли розвиток в середньовічній Європі.

2. Ідеї комунальної власності та місцевого самоврядування продовжували розвиватися, враховуючи економічні, соціальні та правові умови кожного періоду. У Середньовіччі ці концепти були ґрунтовно адаптовані до нових політичних реалій, зокрема завдяки імплементації магдебурзького права на території України, що стало визначальним етапом у становленні інституту місцевого самоврядування та формуванні правових основ комунальної власності. Магдебурзьке право не тільки надавало громадам цілу низку привілеїв, але й відкривало нові можливості для ефективного управління ресурсами на місцевому рівні, що істотно вплинуло на подальшу організацію суспільного життя.

3. Традиції самоврядування, сформовані в період Київської Русі та продовжені в періоди Великого князівства Литовського, козацької доби, мали глибокий вплив на подальший розвиток місцевого управління в Україні. Традиції самоврядування, що формувалися в Україні, ставали основою для боротьби за права місцевих громад у періоди, коли центральна влада намагалася обмежити їхні автономії, зокрема, через русифікацію в XIX столітті.

4. Формування системи місцевого самоврядування в Україні розпочалося з прийняттям Декларації про державний суверенітет України та Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 07.12.1990 року. Ці документи стали основою для відмови від радянської системи управління і започаткували перехід до демократичних принципів. Закон

визначив адміністративно-територіальні одиниці як суб'єктів комунальної власності, а також започаткував правові основи для управління комунальним майном. Система комунальної власності, зокрема, набувала значення в контексті розвитку місцевого господарства, що стало ключовим етапом у процесі становлення національної економічної автономії територіальних громад.

5. Прийняття Конституції України в 1996 році стало важливою віхою в розвитку правової системи країни. Конституція скасувала поділ державної власності на загальнодержавну та комунальну, визначивши комунальну власність як самостійний об'єкт права, що належить територіальним громадам. Відповідно до статей 142 та 143 Основного Закону України, територіальні громади отримали право на управління комунальним майном через органи місцевого самоврядування. Ці зміни визначили правову природу комунальної власності як основи для розвитку місцевих громад і органів влади на рівні місцевого самоврядування, що сприяло значному зміцненню автономії органів місцевого управління в країні.

6. Однією з ключових складових розвитку комунальної власності є інтеграція національної правової системи до європейських стандартів. Після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування в 1997 році Україна розпочала інтеграцію принципів європейської місцевої демократії в законодавство країни. Протягом останніх десятиліть було прийнято ряд законів, спрямованих на вдосконалення управління комунальним майном, зокрема щодо приватизації, оренди, передачі майна та розвитку державно-приватного партнерства. Водночас, актуальною залишається необхідність удосконалення механізмів ефективного управління комунальним майном, що має важливе значення для стабільності місцевих бюджетів та економічного розвитку територіальних громад в умовах глобальних економічних змін.

7. Комунальна власність є одним із основних інститутів місцевого самоврядування в Україні, який визначає правові рамки та забезпечує механізми для реалізації прав і обов'язків територіальних громад щодо володіння, користування та розпорядження майном, що належить громадам, і тим самим

формує основу для їхнього самостійного розвитку та функціонування. Водночас, комунальна власність набуває багатогранного значення, охоплюючи юридичний, економічний, політичний, історичний і соціальний аспекти, кожен із яких відображає різноманітні функції і ролі цієї категорії в житті суспільства, забезпечуючи баланс між правами громадян, ефективним управлінням місцевими ресурсами і задоволенням соціальних потреб.

8. Комунальна власність, будучи видом публічної власності, характеризується належністю територіальним громадам, що здійснюють право володіння, користування та розпорядження майном з метою задоволення колективних потреб. Її публічний характер детермінований не лише через особливий правовий режим, що встановлюється нормами публічного права, а й через спеціальний порядок управління, передачі об'єктів власності, а також забезпечення прозорості та відкритості цього процесу шляхом громадського контролю, доступу до публічної інформації та участі громадян у прийнятті рішень, що впливають на суспільні інтереси.

9. Територіальна громада в Україні виступає основним суб'єктом права комунальної власності, здійснюючи свої правомочності через органи місцевого самоврядування, що є уповноваженими суб'єктами на виконання функцій управління майном. Застосування різноманітних критеріїв – територіального, соціологічного, конституційно-правового та економічного – дозволяє більш детально проаналізувати та глибоко зрозуміти багатогранну сутність територіальної громади, яка є не лише адміністративно-територіальним утворенням, але й соціальною, політичною та економічною спільнотою. Водночас, важливим є чітке розмежування ролей між суб'єктами права комунальної власності та суб'єктами, що фактично здійснюють ці права, що, в свою чергу, сприяє вдосконаленню механізмів управління та ефективному функціонуванню системи комунальної власності в Україні.

10. Для забезпечення всебічного та ефективного управління правом комунальної власності необхідно не лише враховувати широкий спектр об'єктів, визначених чинним законодавством, але й впроваджувати комплексну

багатокритерійну класифікацію майна, що базується на таких ознаках, як цільове призначення, економічна ефективність, правовий режим і функціональна значущість. Застосування такого системного підходу сприяє не лише упорядкуванню обліку і ідентифікації комунального майна, але й створює надійну методологічну основу для інвентаризації, яка є необхідною передумовою для виявлення потенційних резервів і прийняття стратегічно виважених управлінських рішень, спрямованих на розвиток територіальних громад і зміцнення їх майнової самостійності.

11. Державна і комунальна власність, хоча і мають спільні риси як форми публічної власності, на практиці відрізняються за механізмами управління та функціональним призначенням. Державна власність є власністю всього народу і управляється центральними органами влади, які діють для забезпечення загальнонаціональних інтересів, тоді як комунальна власність належить безпосередньо територіальним громадам і управляється органами місцевого самоврядування, що забезпечують потреби конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, при управлінні державною власністю акцент ставиться на централізоване, загальнонаціональне управління, а комунальна власність має локалізований характер, що дозволяє враховувати потреби окремих громад. Водночас, комунальна власність має більш складну взаємодію з приватними інтересами, оскільки місцеві органи повинні балансувати між економічними інтересами приватних осіб та публічними функціями власності, що, зокрема, проявляється в процесах оренди, приватизації та залучення приватних суб'єктів до управління комунальними ресурсами.

12. Спільна власність територіальних громад є складним і багатогранним інститутом, що поєднує в собі риси публічного і приватного права, створюючи правову основу для колективного володіння, користування та розпорядження майном, яке перебуває у власності кількох територіальних громад, і покликане забезпечувати їх спільні інтереси. Управління такою власністю здійснюється через уповноважені органи місцевого самоврядування – районні та обласні ради, які, згідно з конституційно визначеною правовою природою, функціонують як

суб'єкти, що представляють і захищають спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст відповідного адміністративно-територіального рівня. Водночас, відсутність чітких законодавчих визначень і комплексного регулювання порядку управління спільною власністю територіальних громад вимагає подальшої нормативної конкретизації, що сприятиме ефективнішому функціонуванню цього інституту в умовах сучасних децентралізаційних реформ.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ В УКРАЇНІ

2.1. Теоретико-правові проблеми визначення поняття управління комунальним майном і роль держави у формуванні політики у цій сфері

Інститут місцевого самоврядування та його дієва, ефективна діяльність виступають фундаментальною основою демократичного устрою суспільства. Здійснення функцій територіальними органами самоврядування втілює ключовий принцип народовладдя – забезпечення реальної влади народу на місцях, що, у свою чергу, гарантує право кожного громадянина брати участь в управлінні державними справами [68, с. 64].

Практичне втілення завдань і функцій місцевого самоврядування з питань місцевого значення, що здійснюється органами місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади, у науковій літературі визначається як комунальне управління.

У контексті трансформаційних процесів, що відбуваються в системі місцевого самоврядування України, особливо в умовах децентралізаційної реформи, питання управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад набуває не лише прикладного, а й глибоко теоретичного значення, вимагаючи переосмислення традиційних правових категорій та формулювання нових підходів до їх нормативного і функціонального наповнення.

Органи місцевого самоврядування, діючи від імені та в інтересах територіальних громад, згідно із частиною п'ятою статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснюють повноваження, пов'язані з управлінням об'єктами комунальної власності. До таких повноважень належать, зокрема, право на володіння, користування та розпорядження такими об'єктами. Вони також мають можливість виконувати майнові операції, передавати комунальне майно у тимчасове чи постійне користування юридичним і фізичним особам, укладати різного роду договори, зокрема в рамках державно-приватного партнерства, включаючи концесійні угоди. Окрім цього, вони можуть здавати

комунальну власність в оренду, продавати чи купувати її, використовувати як заставу, приймати рішення щодо відчуження майна. Органи місцевого самоврядування також визначають умови використання і фінансування об'єктів, які приватизуються або передаються у користування чи оренду [25].

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад пунктами 30, 31 частини першої статті 26 вищезгаданого Закону віднесено, зокрема, прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Також виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад приймаються рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення [25].

Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, у сфері управління майном відповідних територіальних громад, утім, його суттєвою прогалиною є те, що останній не містить визначення поняття «управління об'єктами комунальної власності». Більше того, відповідне визначення взагалі відсутнє в чинному законодавстві України, на що звертали уваги чимало науковців.

Відтак, нами підтримується думка про об'єктивну необхідність чіткого законодавчого закріплення поняття «управління об'єктами комунальної власності», оскільки саме відсутність у чинному законодавстві

загальноприйнятого визначення цього поняття, яке б комплексно охоплювало всі аспекти цього процесу, спричиняє низку проблем, пов'язаних із неоднозначним тлумаченням нормативних положень, що, у свою чергу, призводить до ускладнення правозастосування, виникнення значних адміністративних бар'єрів та створення підґрунтя для зловживань у сфері розпорядження комунальним майном. Запровадження на законодавчому рівні чітко визначених норм та механізмів управління комунальною власністю дозволило б не лише сформувати єдину системну модель, здатну забезпечити збалансоване поєднання інтересів територіальних громад та необхідності ефективного використання майнових ресурсів, а й створити умови для стабільного функціонування органів місцевого самоврядування навіть у складних економічних реаліях.

Крім того, чітке правове визначення цього поняття дозволить уніфікувати стандарти ведення обліку, здійснення оцінки та використання комунальних активів, що мінімізує ймовірність неефективного розпорядження ними, зменшить кількість випадків зловживань і сприятиме підвищенню відповідальності за управлінські рішення. З огляду на потребу в забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку, необхідність захисту майнових прав територіальних громад, а також забезпечення умов для їхньої фінансової спроможності, формування дієвих правових механізмів у цій сфері має стати одним із першочергових завдань державної законодавчої політики. Водночас, правове закріплення цього поняття має базуватися на комплексному підході, який охоплюватиме всі етапи управління – від стратегічного планування розвитку комунальних активів і визначення пріоритетних напрямів їх використання до практичного розпорядження майном – із неухильним дотриманням принципів законності, публічності, прозорості та спрямованості на забезпечення суспільних інтересів.

Оскільки в законодавстві немає чіткого визначення згаданого терміна, подібно до того, як це зроблено в статті 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», Щербина В. С. та Боднар Т. В. пропонують визначення поняття «управління комунальним майном» за аналогією права,

формулюючи його таким чином: «здійснення органом місцевого самоврядування та уповноваженими ним органами повноважень щодо реалізації прав територіальної громади села, селища, міста як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення потреб територіальної громади, державних та суспільних потреб» [69, с. 10].

Подібним до наведеного є визначення, запропоноване Борсук Н. Я.: «управління об'єктами комунальної власності – 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» [70, с. 54]. Учена також відзначає, що «управління комунальною власністю є складним процесом, що складається з декількох етапів чи стадій. Процес управління комунальною власністю передбачає інвентаризацію об'єктів комунальної власності, їх оцінку, ведення обліку їх використання, аналіз можливостей ефективного використання комунального майна, планування такого використання, контроль, правове регулювання процесу управління комунальною власністю тощо» [71, с. 114].

Сментина Н. під процесом управління комунальною власністю розуміє регламентовану законом діяльність, спрямовану на використання об'єктів комунальної власності відповідно до завдань та функцій, що покладені на органи місцевого самоврядування [72, с. 47].

На думку Гуськової І. Б., управління комунальною власністю – вид соціального управління, яке є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на усі об'єкти власності, що належать йому та територіальній громаді [53, с. 230].

У проєкті Закону України № 2617 від 06.06.2008 року «Про комунальну власність в Україні» було запропоновано наступну дефініцію: «управління об'єктами права комунальної власності – діяльність із виконання повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування та уповноважених ними органів, спрямована на ефективну реалізацію права комунальної власності

територіальних громад, яка здійснюється в межах та у порядку, визначених законодавством України і актами органів місцевого самоврядування» [73].

Розглянувши різні точки зору до визначення поняття «управління комунальним майном» можемо виокремити наступні ключові риси згаданої категорії.

У першу чергу, слід зазначити, що управління комунальним майном є складним і безперервним процесом, орієнтованим на досягнення конкретних цілей та виконання визначених завдань. Цей процес охоплює широкий спектр дій, починаючи від ретельного планування та організації ресурсів, і закінчуючи всебічним контролем та ефективною координацією. До того ж, у цьому підході важливе місце займає здатність приймати раціональні управлінські рішення, а також розробляти детально продумані стратегії, формулювати чіткі цілі й визначати найбільш ефективні підходи до керування майновими об'єктами. Усі ці компоненти спрямовані на досягнення гармонійної і збалансованої реалізації поставлених задач, що забезпечує оптимальне використання та розвиток комунального майна в майбутньому.

При цьому, ведучи мову про етапи управління комунальним майном, особливої уваги набуває питання структуризації управлінської діяльності у досліджуваній сфері з урахуванням, зокрема, розмежування компетенцій між суб'єктами управління.

Так, Горин В. та Сабін І. вважають, що в управлінні майном комунальної власності та спільної власності громад доцільно розрізняти загальне та оперативне управління. Загальне управління, а саме ухвалення рішень щодо розпорядження цим майном здійснюють органи публічної влади, однак у процесі його господарського використання воно може передаватись в оперативне використання фізичним та юридичним особам на правах оренди. Підставою для проведення таких дій є відкриті конкурси, тендери та договори, де визначені усі параметри й умови передачі права користування об'єктом спільної (комунальної) власності [74, с. 24 – 25].

З одного боку, така дихотомія, безумовно, сприяє впорядкуванню

розуміння ролі органів публічної влади у сфері володіння та розпорядження комунальними активами, дозволяючи виділити стратегічний рівень прийняття рішень, пов'язаний із визначенням цільового призначення майна, його передачі у користування або відчуження, що повністю відповідає конституційно визначеному праву територіальних громад на управління об'єктами комунальної власності через уповноважені органи.

Водночас, з іншого боку, така конструкція не позбавлена внутрішньої суперечливості, оскільки ототожнення оперативного управління з використанням майна на правах оренди призводить до певного термінологічного спотворення, адже в класичному юридичному розумінні оперативне управління розглядається як речове право, що виникає на підставі адміністративного акта у публічно-правових суб'єктів (комунальних підприємств, бюджетних установ) і не може бути застосоване до цивільно-правових зобов'язань, якими є договори оренди.

На наше переконання, «оперативне управління» слід розглядати не лише як процес, пов'язаний із передачею майна в оренду, а, радше, як більш комплексне і ширше поняття, яке охоплює щоденне управління комунальним майном за участю фізичних та юридичних осіб, що не є його власниками, але здійснюють експлуатацію об'єкта на основі волевиявлення публічного власника та які здійснюють безпосереднє володіння, користування та контроль над комунальним майном, виконуючи функції, що забезпечують його ефективне експлуатування і збереження.

Таким чином, незважаючи на необхідність більш чіткого розмежування термінів та уникнення підміни речово-правових і зобов'язальних конструкцій, концептуальна модель поділу управління комунальним майном на загальне та оперативне має право на існування як аналітична рамка, що дозволяє більш системно описати багаторівневу структуру відносин у цій сфері.

Виходячи з вищезазначеного, можна дійти висновку про необхідність чіткого розмежування управління комунальним майном на два взаємодоповнюючі рівні: загальне (стратегічно-нормативне) управління, яке

здійснюють органи публічної влади та яке визначає цілі, політику і правові рамки розпорядження майном, а також поточне (виконавсько-господарське) управління, яке покладається на суб'єктів, що безпосередньо здійснюють експлуатацію, обслуговування та господарське використання майна.

Такий підхід не лише сприяє кращому розумінню розподілу повноважень між суб'єктами владних і господарських функцій, а й відповідає практичним завданням ефективного адміністрування публічного майна, особливо в умовах децентралізації, де актуалізується потреба у поєднанні гнучких форм господарського використання ресурсів із збереженням контролю за їхнім цільовим призначенням з боку територіальної громади.

Окрім цього, управління комунальним майном полягає у практичній реалізації прав власника щодо об'єктів, які належать до комунальної власності. Іншими словами, управління комунальним майном означає здійснення повноважень володіння, користування та розпорядження майном територіальної громади відповідно до чинного законодавства.

Так, володіння комунальним майном проявляється у випадках, коли органи місцевого самоврядування або територіальна громада безпосередньо утримують майно, забезпечують його фізичну наявність, контроль за станом та збереженням об'єкта; прикладом може служити експлуатація комунальних будівель або земельних ділянок для потреб громади. Користування комунальним майном виражається у способах отримання економічної або соціальної вигоди від майна без зміни права власності, що реалізується через безоплатне користування майном закладами освіти, охорони здоров'я, участь у господарських товариств або створення комунальних підприємств; таким чином громада забезпечує функціональність об'єкта та отримання доходів для реалізації публічних потреб. Нарешті, розпорядження комунальним майном охоплює всі дії, що визначають майбутню юридичну долю комунального об'єкта, включаючи його передачу третім особам, продаж, приватизацію або безоплатну передачу до державної власності. У сукупності ці форми управління забезпечують комплексну реалізацію власницьких прав територіальної громади, поєднуючи юридичні,

економічні та організаційні механізми, які дозволяють ефективно управляти комунальною власністю, забезпечуючи баланс між збереженням майна, його функціональним використанням та зміною правового статусу.

Наступною особливістю є те, що первинними суб'єктами управління комунальним майном є територіальні громади, від імені та в інтересах яких діють представницькі органи місцевого самоврядування.

З цього приводу цілком слушною є думка Гармати Є., який відзначає, що «з метою управління об'єктами комунальної власності органами місцевого самоврядування можуть бути утворені фізичні та юридичні особи, які отримують право на таке управління на основі проведення конкурсів, тендерів, укладених договорів» [75, с. 8]. На підставі наведеного автор зазначає, що «хоча основним суб'єктом управління комунальною власністю є територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування, фактично управління її об'єктами здійснюється сукупністю організаційних структур та підрозділів. Таким чином, система управління комунальною власністю територіальних громад являє собою багаторівневу ієрархію органів» [75, с. 8].

До того ж об'єктна складова системи управління комунальним майном вирізняється своєю складністю та різноманітністю, оскільки включає широкий спектр майнових активів, що перебувають у власності територіальної громади. У зв'язку з цим управління такими об'єктами не може здійснюватися за єдиним універсальним підходом і потребує застосування диференційованих управлінських інструментів, які враховують специфіку кожного виду майна, його функціональне призначення, економічну цінність та особливості використання.

Крім того, нормативно-правове регулювання відносин у сфері управління комунальним майном базується на положеннях законодавства України, що встановлює загальні засади, принципи та механізми здійснення відповідної діяльності. Разом із тим важливе значення мають локальні правові акти, які приймаються органами місцевого самоврядування в межах наданих їм повноважень, оскільки саме вони забезпечують адаптацію загальнодержавних

норм до конкретних соціально-економічних умов та потреб окремих територіальних громад.

Зрештою, основна ціль управління комунальним майном полягає у забезпеченні його ефективного, раціонального та цільового використання в інтересах територіальної громади, що передбачає орієнтацію на задоволення суспільних потреб, підвищення результативності використання ресурсів та сприяння довгостроковому розвитку відповідної території.

За таких обставин пропонуємо поняття «управління комунальним майном» визначати як постійний, цілеспрямований, багаторівневий процес реалізації територіальною громадою через уповноважені органи місцевого самоврядування права комунальної власності, що охоплює стратегічне і поточне планування, організацію, координацію, контроль, прийняття управлінських рішень, а також експлуатацію, збереження й ефективне використання об'єктів, що належать громаді, в межах повноважень, визначених законодавством і локальними нормативно-правовими актами, з метою задоволення потреб територіальної громади, сталого розвитку території та забезпечення балансу приватного і публічного інтересу.

Водночас, у межах загального поняття комунальної власності особливе місце посідає спільна власність територіальних громад, яка відзначається специфікою правового режиму, особливими механізмами прийняття рішень та підвищеними вимогами до узгодженості дій суб'єктів, яким належить майно на правах співвласності. У зв'язку з цим постає необхідність більш детального аналізу особливостей управління об'єктами спільної власності, які не можуть бути зведені до загальних моделей комунального управління, а потребують спеціального концептуального підходу.

Суб'єктний склад управління спільною власністю територіальних громад вирізняється правовою специфікою, що зумовлена характером самої власності, яка належить одночасно кільком громадам і, відповідно, не може бути віднесена до виключної компетенції жодної з них. У цьому контексті ключовими суб'єктами виступають обласні та районні ради, які, діючи на підставі

делегованих повноважень, здійснюють управління майном, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ і міст відповідної області або району.

Об'єкт управління у цьому випадку також має низку унікальних характеристик, оскільки йдеться не про майно однієї громади, а про актив, що виник у результаті спільного набуття права власності кількома громадами або був переданий у спільну власність з інших підстав. Такий об'єкт, як правило, має важливе значення – це можуть бути заклади охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту, які обслуговують населення з різних громад, що потребує узгодженого, стратегічного та довгострокового підходу до його використання, фінансування, модернізації і охорони та пред'являє підвищені вимоги до забезпечення балансування суспільних інтересів, захисту прав кожного співвласника та дотримання принципів колективної відповідальності і спільного користування.

Водночас, мета управління спільною власністю територіальних громад має виражений колективний характер і полягає у раціональному, збалансованому та сталому використанні ресурсів, що належать громадам, із збереженням їх вартості, максимізацією суспільної користі та забезпеченням рівних можливостей для всіх співвласників, що виступає своєрідним орієнтиром для прийняття управлінських рішень і визначення пріоритетів діяльності.

Підтвердженням викладених вище положень щодо особливостей правового режиму, суб'єктного складу та механізмів управління об'єктами спільної власності територіальних громад знаходимо і в судовій практиці.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду в постанові від 24 липня 2024 року у справі № 912/1863/23 наголосив, що відповідно до загального правила, закріпленого у частині восьмій статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», об'єкти права спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст району чи області, управління якими здійснюється районними або обласними радами, не підлягають вилученню з власності відповідних територіальних громад і не

можуть бути передані іншим суб'єктам права власності без попередньої згоди цих громад або прийняття рішень відповідними радами чи уповноваженими ними органами, за винятком прямо передбачених законом випадків [76].

При цьому Суд окремо звернув увагу на те, що законодавство встановлює низку виключень із зазначеного правила, зокрема, але не виключно, ті, що визначені в абзаці третьому пункту 10 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Йдеться, зокрема, про випадки, коли цілісний майновий комплекс підприємства, що перебуває у спільній власності територіальних громад району або області, або окремі об'єкти нерухомого чи індивідуально визначеного майна розташовані на території конкретної громади та використовуються виключно для задоволення її колективних потреб [76].

Отже, визначення правового статусу та подальшої долі об'єктів комунальної власності, у тому числі тих, що перебувають у спільній власності територіальних громад і передані в управління районним чи обласним радам, має здійснюватися безпосередньо територіальними громадами сіл, селищ і міст або ж їх представницькими органами – відповідними місцевими радами. Водночас районні та обласні ради можуть реалізовувати повноваження щодо відчуження такого майна лише у випадках, прямо передбачених законом, а також за умови делегування їм відповідних повноважень на підставі частини другої статті 10 зазначеного Закону з боку рад, які представляють інтереси територіальних громад [76].

Відтак, сформована судова практика не лише конкретизує зміст норм законодавства щодо управління спільною власністю територіальних громад, але й акцентує увагу на необхідності суворого дотримання принципу колективного управління таким майном та недопущення одностороннього вирішення питань, пов'язаних із його відчуженням чи передачею у власність іншим суб'єктам без згоди усіх співвласників.

Усе наведене вище свідчить про те, що управління спільною власністю територіальних громад потребує особливої нормативної уваги, створення

окремого регуляторного інструментарію, а також формування інституційної культури міжмуніципального співробітництва, яка дозволить обласним і районним радам не лише здійснювати техніко-адміністративні функції, а й виступати арбітрами та координаторами колективної волі громад, в інтересах яких це майно функціонує.

Як було встановлено, управління об'єктами комунальної власності є однією з ключових функцій місцевого самоврядування, проте, варто відзначити, що держава відіграє у цьому процесі суттєву регуляторну та контролюючу роль. Вплив держави не обмежується формальним закріпленням правових норм, а охоплює комплекс заходів правового, інституційного, методичного та фінансового характеру, спрямованих на забезпечення ефективного, прозорого та законного використання майнових ресурсів територіальних громад.

Насамперед, слід виокремити нормативно-правовий вплив держави на управління комунальним майном як одну з ключових складових ефективного функціонування системи управління. Основні засади, принципи та механізми регулювання управління комунальним майном визначені Конституцією України, зокрема статтею 142, яка визначає «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад», тим самим визначаючи статус власності [24]. Також статтею 143 Конституція України наділяє територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо управління майном, що є в комунальній власності та надає право територіальним громадам сіл, селищ і міст об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності [24].

Цей конституційний фундамент доповнюється низкою спеціалізованих законодавчих актів, які деталізують правовідносини, пов'язані з комунальним майном, та визначають порядок його ефективного використання. Розділяємо

думку авторського колективу начального підручника «Управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва» про те, що поруч з першим (конституційним) рівнем управління комунальною власністю, на другому, законодавчому рівні, здійснюється низкою нормативно-правових актів, серед яких доцільно виокремити наступні: Господарський кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування», Цивільний кодекс України, Земельний кодекс України, Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», Закон України «Про концесії», Закон України «Про оренду державного та комунального майна», Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про лізинг» [20, с. 170 – 182].

Таким чином, нормативно-правова база виступає фундаментом державного впливу на управління комунальним майном, створюючи правове поле, в межах якого здійснюється регулювання майнових відносин, а також забезпечується баланс між інтересами держави, місцевого самоврядування і громади.

Другим важливим аспектом державного впливу на управління комунальним майном є система державного контролю та нагляду, яка покликана забезпечувати дотримання законодавчих норм та ефективність використання ресурсів територіальних громад. Цей контроль є багаторівневим і включає в себе діяльність різних державних органів, що взаємодіють між собою для гарантування прозорості, законності та раціонального розпорядження комунальним майном.

Зокрема, ключову роль у здійсненні контролю відіграють органи державного фінансового контролю, серед яких найбільш вагомим є Державна аудиторська служба України, яка відповідно до покладених на неї завдань реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [77].

Фінансовий контроль, що здійснюється на рівні місцевого самоврядування, виступає одним із ключових інструментів реалізації державної функції щодо забезпечення правового захисту інтересів як держави загалом, так і окремих регіонів, що, у свою чергу, спрямовано на належне втілення державної та регіональної політики. У цьому контексті діяльність відповідних суб'єктів контролю на місцевому рівні має превентивний та водночас виявний характер, оскільки вона орієнтована на запобігання порушенням у сфері місцевих фінансів, а також на своєчасне встановлення та фіксацію фактів протиправного чи неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад [78, с. 101].

Серед методів державного фінансового контролю в управлінні комунальним майном, спрямованими на перевірку законності, ефективності та доцільності використання бюджетних коштів і ресурсів територіальних громад слід виокремити наступні:

- експертиза — дослідження й оцінювання законодавчих та інших нормативно-правових актів, фінансових та економічних результатів діяльності, підготовка обґрунтованих висновків і пропозицій для прийняття рішень щодо об'єкта експертного дослідження;

- інспектування — це ретроспективний контроль за використанням і збереженням фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, станом та достовірністю обліку та фінансової звітності органів державного і комунального сектору з метою виявлення недоліків і порушень. Інспектування здійснюється у формі ревізій і перевірок;

- аудит — це метод контролю, за допомогою якого вивчаються процедури прийняття і виконання управлінських рішень суб'єктами бюджетного процесу з метою досягнення певних цілей;

- моніторинг — це систематичне спостереження, збір, обробка, аналіз та перевірка інформації про фінансові операції учасників бюджетного процесу задля недопущення неефективного використання фінансових ресурсів держави

[79, с. 21 – 22].

Окрім того, у контексті державного контролю над управлінням комунальним майном слід приділяти особливу увагу механізмам антикорупційного контролю та запобігання корупційним ризикам.

Як відзначає Письменний В., проблема корупції досить активно проявляється на місцевому рівні, декорупційні ризики мають вагомі наслідки для локального розвитку та добробуту населення. Вона призводить до неефективного розподілу фінансових ресурсів, штучно збільшуючи видатки бюджетів територіальних громад та погіршуючи якість життя громадян. Усе це вимагає розроблення та реалізації антикорупційних заходів, які б підвищили прозорість і підзвітність органів місцевого самоврядування, а також сприяли формуванню культури нетерпимості до цього явища у суспільстві [80].

На підтвердження цієї думки варто відзначити, що Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України за підтримки Програми розвитку ООН (UNDP) було розроблено Методологію оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування [81], яка передбачає комплексний і системний підхід до виявлення, оцінки та мінімізації корупційних загроз у ключових сферах місцевого управління. За результатами дослідження встановлено, що сфера управління нерухомим комунальним майном належить до провідних за рівнем корупційних ризиків серед напрямків діяльності органів місцевого самоврядування, поруч з містобудуванням, публічним закупівлям та земельним відносином [81].

При цьому, у межах сфери «Управління нерухомим комунальним майном» згадана Методологія виокремлює низку функціональних індикаторів, що охоплюють ключові етапи обігу майна на місцевому рівні – від початкового формування майнової бази громади до її комерційного використання або остаточного вибуття з власності.

Зокрема, ризики виникають як у процесі неналежного ведення обліку чи реєстрації, що відкриває можливості для маніпуляцій із правом власності, так і під час укладення договорів оренди, особливо у випадках, коли майно

передається без відкритих процедур або з порушенням вимог прозорості. Не менш проблемним залишається блок, пов'язаний із приватизацією та відчуженням, де поширеними є конфлікти інтересів, недооцінка вартості майна та ухвалення рішень без належного контролю з боку громади [81].

Ураховуючи наявність системних ризиків, пов'язаних із управлінням об'єктами комунальної власності, особливої актуальності набуває діяльність спеціалізованих антикорупційних інституцій – Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК).

НАБУ є «центральною органом виконавчої влади із спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових» [82]. Завданням НАБУ є «протидія корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції» [82].

У свою чергу, НАЗК є «центральною органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику» [83]. По суті, НАЗК функціонує як превентивний антикорупційний орган, основне призначення якого полягає у запобіганні корупційним правопорушенням ще на етапі їх виникнення. У своїй діяльності воно значною мірою зосереджується на аналітико-статистичному опрацюванні інформації, моніторингу антикорупційних ризиків, а також бере активну участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, зокрема шляхом розроблення відповідної стратегії. Окрім цього, до компетенції НАЗК належить забезпечення функціонування системи електронного декларування, що охоплює подання, перевірку та аналіз декларацій посадових осіб щодо їх майнового стану [84, с. 147].

Згадані органи виконують не лише функцію моніторингу службової

діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, але й реалізують контрольні повноваження щодо забезпечення дотримання вимог антикорупційного законодавства в процесі розпорядження об'єктами комунальної власності, що в сукупності сприяє формуванню інституційних механізмів доброчесності та підвищенню стандартів управління місцевими ресурсами.

Продовжуючи думку про систему державного контролю над управлінням комунальним майном слід відзначити, що особливого значення у ній набуває роль прокуратури, яка здійснює нагляд за додержанням законів у досліджуваній сфері.

Великодний Д. зазначає, що форми взаємодії прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування у процесі захисту інтересів держави є доволі різноманітними. Так, вчений робить висновок, прокуратурою проводяться наради, створюються міжвідомчі робочі групи, здійснюється обмін аналітичною інформацією з питань захисту інтересів держави, проводяться відповідні аналітичні та наукові дослідження, підготовляються накази, а також інформаційні листи й документи організаційного та методичного спрямування, відбуваються виїзди у регіони з метою здійснення узгоджених дій, перевірок і надання допомоги у протидії злочинності у сфері державних інтересів, створюються плани із запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень у сфері державних інтересів та їх детермінантів, а також використовуються можливості з підготовки і навчання кадрів, організовуються та проводяться спільні тренінги, семінари, конференції та інші заходи задля підвищення кваліфікації працівників суб'єктів взаємодії у процесі захисту інтересів держави, заслуховується інформація прокурорів про стан законності, боротьби із злочинністю у сфері захисту інтересів держави, результатів відповідної діяльності на конкретній території, а також здійснюється загальне сприяння діяльності взаємодіючих суб'єктів [85, с. 37 – 38].

Автор стверджує, що наведені форми не є вичерпними, оскільки у процесі досліджуваної взаємодії її суб'єкти можуть здійснювати й інші заходи в

установленому законодавством порядку: виконання запитів, непроцесуальна консультативна допомога, залучення працівників органів публічної влади та місцевого самоврядування для проведення окремих слідчих дій як свідків та спеціалістів та ін. [85, с. 38].

Окрім цього, особливою формою взаємодії слід зазначити здійснення представництва прокуратурою інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (пункт третій частини першої статті 131-1 Конституції України) [25]. Положення цієї норми відсилають до спеціального закону, який визначає виключні випадки та порядок представництва прокурором інтересів держави в суді, яким є Закон України «Про прокуратуру» [86].

Відповідно до частини третьої статті 23 названого Закону «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу» [86].

Таким чином, підставою для здійснення прокурором представництва інтересів держави в суді є факти порушення або ймовірної загрози їх порушення, при цьому ключовим аспектом для застосування цієї норми виступає саме розуміння категорії «інтереси держави».

У Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 року № 3-рп/99 Конституційний Суд України, з'ясовуючи поняття «інтереси держави» висловив позицію про те, що «інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій,

програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо» (пункт 3 мотивувальної частини) [87].

Конституційний Суд України у своїх правових позиціях зазначив, що інтереси держави можуть як повністю, так і частково збігатися з інтересами державних органів, державних підприємств та установ, а також із інтересами господарських товариств, у статутному капіталі яких наявна частка державної власності, або ж взагалі не корелювати з ними. Водночас Суд підкреслив, що держава може вбачати свої інтереси не лише у сфері діяльності суб'єктів публічного сектору, але й у функціонуванні приватних підприємств і товариств, якщо така діяльність пов'язана із захистом суспільно значущих цінностей та публічних благ.

З огляду на оціночний характер категорії «інтереси держави», Конституційний Суд України виходить із того, що прокурор або його заступник у кожному конкретному випадку зобов'язаний самотійно, з урахуванням норм чинного законодавства, на яких ґрунтується відповідний позов, визначити зміст можливого чи вже наявного порушення матеріальних або інших інтересів держави, належним чином обґрунтувати необхідність їх судового захисту у позовній заяві, а також зазначити орган, уповноважений державою на здійснення відповідних функцій у спірних правовідносинах [87].

Верховний Суд у своїх висновках також звернув увагу, що поняття «інтереси держави» є доволі широким за змістом і водночас не має чітко визначених меж, що унеможлиблює його вичерпну класифікацію в законодавчому чи правозастосовному вимірі. У зв'язку з цим судова практика виходить із того, що встановлення наявності таких інтересів має здійснюватися шляхом самотійної оцінки суду в кожній конкретній справі, особливо у випадках звернення прокурора з позовами в інтересах держави.

Крім того, Верховний Суд підкреслив, що надмірне формалізоване

тлумачення зазначеної категорії, зокрема у сфері публічно-правових відносин, може призвести до необґрунтованого звуження обсягу повноважень прокурора щодо представництва та захисту суспільно значущих інтересів у випадках, коли такий захист є об'єктивно необхідним [88].

Тобто, має місце поширення прокурорського втручання на сферу місцевого самоврядування шляхом ініціювання в інтересах тієї чи іншої ради судового розгляду справи у випадках, коли дії представницького органу місцевого самоврядування створюють реальну загрозу порушення інтересів держави або не забезпечують належного захисту прав та інтересів територіальної громади.

Такий контроль, з одного боку, сприяє усуненню порушень, зловживань і корупційних ризиків, що неминуче позитивно відображається на ефективності управління комунальним майном, його збереженні та ефективному використанні, адже завдяки систематичному нагляду прокуратури знижується ймовірність нецільового використання ресурсів, розкрадань та інших форм недобросовісного управління. Крім того, прокурорський контроль виступає своєрідним «запобіжником» у разі, коли органи місцевого самоврядування проявляють бездіяльність або діють неналежним чином, що може призводити до порушення суспільних інтересів, зокрема, в сфері управління майном, яке належить громаді.

Водночас, з іншого боку, надання прокуратурі широких повноважень щодо ініціювання судових процесів із представництва інтересів держави створює ризики надмірного та не виправданого втручання держави у діяльність органів місцевого самоврядування. Така практика, з огляду на її потенційну масштабність і інтенсивність, фактично підриває основоположні принципи місцевої автономії, що є невід'ємною складовою демократичного устрою, закріпленою у Конституції України. Порушення цих принципів загрожує зниженням рівня самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень, обмежує їхню здатність оперативно та адекватно реагувати на локальні потреби громад, а також створює умови для концентрації

влади в руках представників державної влади, що призводить до послаблення місцевої демократії.

У сучасній правозастосовній практиці дедалі частіше виникають випадки, коли прокурори звертаються до суду з позовами про визнання недійсними договорів оренди, укладених органами місцевого самоврядування із підприємцями стосовно передачі в строкове платне користування майна закладаів освіти. Такі позови мотивуються формальним порушенням вимог спеціального законодавствау сфері освіти, а саме частини четвертої статті 80 Закону України «Про освіту», яка визначає, що об'єкти та майно державних і комунальних закладів освіти не підлягають приватизації чи використанню для провадження видів діяльності, не передбачених спеціальними законами, крім надання в оренду з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо закладами освіти, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу, з урахуванням визначення уповноваженим органом управління можливості користування державним або комунальним нерухомим майном відповідно до законодавства» [89].

Показовою у цьому сенсі є ситуація, коли нежитлове приміщення, що розташоване в будівлі школи або іншого освітнього закладу, фактично не задіяне в освітньому процесі – наприклад, через наявність надлишкової площі, яка не використовується у зв'язку зі зменшенням кількості учнів, або технічним станом приміщення, що унеможлиблює його використання за первісним призначенням. За таких обставинах передача зазначеного нежитлового приміщення в оренду, за умови суворого дотримання усіх передбачених законодавством процедур, зокрема, забезпечення прозорості та відкритості процесу, встановлення справедливої ринкової вартості орендної плати, а також гарантованої відсутності будь-якого негативного впливу на перебіг освітнього процесу, є не лише юридично допустимою, а й цілком доцільною, обґрунтованою та вигідною як для самого закладу освіти, так і для відповідної територіальної громади загалом.

Таким чином, інтерес територіальної громади у подібних випадках набуває

чітко вираженого економічного та соціального змісту, адже отримані від оренди надходження можуть бути спрямовані на покриття потреб навчального закладу, таких як матеріально-технічне забезпечення, поточні та капітальні ремонти, а також на поповнення місцевого бюджету, що в умовах хронічного недофінансування сфери освіти є надзвичайно важливим чинником для стабільного функціонування освітніх закладів.

Втручання ж прокурора в ситуацію, коли вимога про визнання договору оренди недійсним обґрунтовується виключно посиленням на сам факт розташування орендованого приміщення в будівлі навчального закладу, попри те, що це приміщення фактично не використовується в освітньому процесі й не є технологічно або функціонально пов'язаним з ним, не завжди спрямоване на реальний захист інтересу територіальної громади, а подекуди свідчить лише про формальне виконання контрольних повноважень.

Судова практика здебільшого кореспондується з позицією прокуратури – договори оренди визнаються недійсними навіть за відсутності шкоди освітньому процесу, що може розцінюватись як надмірне втручання в автономію місцевого самоврядування та обмеження його права самостійно розпоряджатися комунальним майном.

До прикладу, у січні 2022 року Дарницької районної в місті Києві державна адміністрація (як орендодавець), Управління освіти Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації (як балансоутримувач) і ТОВ «ІНТЕРКАНЦ» (як орендар) уклали договір оренди нерухомого майна, за яким останнє отримало у користування для розміщення магазину з продажу канцелярських товарів нежитлову будівлю, розташовану на території Ліцею «Наукова зміна».

У грудні 2022 року керівник Дарницької окружної прокуратури міста Києва в інтересах держави в особі Київської міської ради звернувся до місцевого суду з позовом у цій справі, в якому просив визнати недійсним, укладений між відповідачами договір оренди. В обґрунтування позову зазначав, що оспорюваний договір укладений з порушенням положень Закону України «Про освіту», адже орендоване згідно з ним майно використовується не за освітнім

призначенням і не з метою надання послуг пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу чи обслуговуванням його учасників.

Рішенням суду першої інстанції позовні вимоги задоволено з підстав їх доведеності та обґрунтованості. Апеляційний суд рішення місцевого суду скасував та в задоволенні позовних вимог відмовив.

Виснував, що у спірних правовідносинах пріоритет мають приписи спеціального галузевого закону, яким є Закон України «Про освіту» і який містить положення, якими імперативно заборонено використання майна державних та комунальних закладів освіти не за освітнім призначенням. Передача ж в оренду майна таких закладів, як виняток, передбачається лише з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо закладами освіти, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу, чим здійснення продажу канцелярських товарів не являється.

Також Верховний Суд зауважив, що неналежне використання майна освіти прямо порушує державний інтерес у забезпеченні конституційного права громадян на освіту, соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, інвестування в людський потенціал, сталий розвиток суспільства і держави, оскільки освіта є державним пріоритетом і таке використання не відповідає цілям, визначеним законодавцем [90].

Ще одним прикладом прокурорського втручання в автономну сферу повноважень органу місцевого самоврядування слугує ситуація, коли рада ухвалює рішення про ліквідацію комунального підприємства у сфері охорони здоров'я, яке перебуває у власності громади. Мотиви для такого кроку можуть бути різні: хронічна збитковість, старіння матеріально-технічної бази, зменшення кількості пацієнтів або необхідність оптимізувати витрати на утримання персоналу. При цьому, рада, здійснюючи публічно-владні управлінські функції у сфері охорони здоров'я на виконання повноважень засновника закладу охорони здоров'я, має право на власний розсуд вирішувати питання про подальшу долю такого закладу, зокрема ліквідацію, реорганізацію

чи зміну напрямку діяльності. Це право випливає з принципів місцевого самоврядування і власницьких повноважень, а також знайшло своє закріплення в статті 143 Конституції України, відповідно до якої «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування, зокрема, утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю» [24].

Інтерес громади у цьому випадку полягає не лише в раціональному використанні обмежених бюджетних ресурсів, який проявляється у прагненні знизити фінансове навантаження на місцевий бюджет через ліквідацію збиткових або неефективних підприємств, а й у збереженні доступу до базових послуг первинної медичної допомоги, які фактично становлять частину соціального мінімуму.

Саме тому органи прокуратури, керуючись міркуваннями публічного інтересу, нерідко ініціюють судовий розгляд з метою скасування такого рішення ради. Аргументом до таких дій стає те, що, ліквідуючи заклад охорони здоров'я без належної оцінки наслідків і без забезпечення альтернативної мережі надання послуг, орган місцевого самоврядування фактично позбавляє частину мешканців можливості реалізовувати своє право на охорону здоров'я, гарантоване Конституцією України.

Римшин Т. А., досліджуючи питання незаконного скорочення мережі державних та комунальних закладів охорони здоров'я також зауважує, що в порядку адміністративного судочинства неодноразово оскаржувалися рішення органів місцевого самоврядування щодо припинення закладів охорони здоров'я комунальної форми власності у зв'язку із порушенням статті 49 Конституції України, відповідно до якої існуюча мережа державних та комунальних закладів охорони здоров'я не може бути скорочена [91, с. 766].

Наведені ситуації демонструють неоднозначність і складність підтримання балансу між обов'язком держави захищати публічний інтерес і необхідністю гарантувати автономію органів місцевого самоврядування. Прокурорське

втручання, яке має на меті скасування рішень, прийнятих у межах законодавчо визначених повноважень органів місцевої влади та з урахуванням реальних потреб територіальної громади, фактично призводить до підриву фундаментального принципу самостійності місцевого самоврядування.

Особливого значення у системі державного контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування набуває роль судової влади, яка виступає не лише арбітром у конфліктних ситуаціях, пов'язаних із порушенням законності в управлінні комунальною власністю, а й ключовим гарантом дотримання принципів справедливості, правової визначеності та пропорційності. Саме через судовий контроль здійснюється остаточна оцінка правомірності рішень органів місцевого самоврядування, дій прокурора або результатів фінансових перевірок, що дозволяє уникнути як зловживань з боку владних структур, так і надмірного втручання держави у сферу місцевої автономії. У цьому контексті суди відіграють системоутворюючу роль, формуючи прецеденти, які сприяють уніфікації практики застосування законодавства та забезпечують баланс між публічним інтересом і правами територіальних громад.

Водночас ефективність судового контролю у сфері управління комунальним майном значною мірою залежить не лише від змістовної оцінки законності рішень органів місцевого самоврядування, дій прокурора чи висновків органів фінансового контролю, але й від правильного визначення процесуальної форми здійснення такого контролю, що обумовлює особливу актуальність проблеми розмежування судової юрисдикції. Складність відповідного питання пояснюється багатогранною природою правовідносин у сфері управління комунальною власністю, у межах яких органи місцевого самоврядування, реалізуючи надані їм законом повноваження, можуть одночасно виступати як носіями владно-управлінських функцій, так і учасниками приватноправових майнових або корпоративних відносин, унаслідок чого значна частина спорів щодо розпорядження комунальним майном, передачі його в оренду, приватизації чи управління комунальними підприємствами характеризується поєднанням публічно-правових та договірних

елементів. Саме така змішана природа відповідних правовідносин нерідко ускладнює встановлення належного виду судочинства, породжує юрисдикційні конфлікти та зумовлює необхідність вироблення Верховним Судом єдиних підходів до визначення критеріїв розмежування адміністративної, господарської та цивільної юрисдикції у спорах, пов'язаних з управлінням комунальною власністю.

Пунктом 1 частини першої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження» [92].

Отже, до юрисдикції адміністративних судів належать спори, що виникають між фізичними або юридичними особами та суб'єктами владних повноважень – органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами, – предметом яких є перевірка законності рішень, дій або бездіяльності таких суб'єктів, вчинених ними під час реалізації публічно-владних управлінських функцій, за винятком випадків, коли інший порядок судового вирішення прямо встановлений законом.

Відповідно до пунктів 2, 7 та 9 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, публічно-правовий спір визначається як спір, у якому хоча б одна зі сторін наділена публічно-владними управлінськими повноваженнями, у тому числі делегованими, а сам спір виникає у зв'язку з реалізацією, невиконанням або неналежним виконанням таких повноважень [92].

У цьому контексті Верховний Суд у постанові від 10 вересня 2021 року у справі № 766/20776/17 зазначив, що публічно-правовий спір характеризується особливим суб'єктним складом, де участь суб'єкта владних повноважень є необхідною ознакою його кваліфікації, однак сама по собі така участь не є

достатньою підставою для автоматичного віднесення спору до юрисдикції адміністративних судів. При визначенні предметної юрисдикції суди повинні виходити із суті спірних правовідносин, характеру заявлених вимог, а також правової природи спірного інтересу, що підлягає захисту. Визначальним критерієм у цьому випадку виступає саме зміст спору, оскільки до адміністративної юрисдикції належать лише ті конфлікти, що виникають у сфері публічно-правових відносин між їх учасниками [93].

Таким чином, Верховний Суд дійшов висновку, що до адміністративного суду може бути передано на розгляд спір, який виник між конкретними суб'єктами у зв'язку з реалізацією їхніх прав та обов'язків у межах публічно-правових відносин, де один із учасників наділений владними управлінськими повноваженнями щодо обов'язкового впливу на поведінку інших осіб [93].

Крім того, у справі № 140/13065/21 Верховний Суд наголосив, що сільські, селищні та міські ради є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед відповідними територіальними громадами, а під час здійснення своїх повноважень вони зобов'язані керуватися насамперед інтересами жителів громади, у зв'язку з чим прийняття рішень, що суперечать таким інтересам, може становити підставу для їх судового оскарження [94].

Водночас аналіз положень статей 5 та 140 Конституції України дає підстави для висновку, що органи місцевого самоврядування, реалізуючи владу, похідну від народу, який здійснює її безпосередньо або через обрані представницькі органи, повинні діяти на засадах законності, відкритості та підконтрольності громаді. У цьому зв'язку звернення до адміністративного суду для перевірки законності їх рішень та дій розглядається як один із механізмів забезпечення публічної довіри, прозорості управління та підвищення легітимності діяльності органів місцевого самоврядування [94].

У той же час, пункт 1 частини першої статті 20 Господарського процесуального кодексу України передбачає, що «господарські суди розглядають справи у спорах, що виникають у зв'язку із здійсненням господарської діяльності, та інші справи у визначених законом випадках,

зокрема, справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні правочинів у господарській діяльності, крім правочинів, стороною яких є фізична особа, яка не є підприємцем, а також у спорах щодо правочинів, укладених для забезпечення виконання зобов'язання, сторонами якого є юридичні особи та (або) фізичні особи – підприємці» [95].

До прикладу, у межах справи № 813/3602/16 заступник керівника Дрогобицької місцевої прокуратури Львівської області звернувся до суду з позовом, у якому просив визнати незаконним та скасувати рішення міської ради про розгляд заяви щодо надання в оренду та встановлення орендної плати приміщень комунального підприємства.

Велика Палата Верховного Суду, переглядаючи зазначену справу, дійшла висновку, що у правовідносинах між сторонами міська рада діє в межах правомочностей власника комунального майна. У цьому контексті вона не виконує владних управлінських функцій, а скоріше реалізує права, пов'язані з управлінням комунальним майном, включаючи його володіння, користування та розпорядження. Відтак, розгляд наявного спору стосується не публічно-правових відносин, а приватноправових, що виключає його належність до юрисдикції адміністративних судів [96].

Беручи до уваги суб'єктний склад сторін та характер спірних правовідносин, Суд дійшов висновку, що розгляд цієї справи повинен здійснюватися відповідно до правил господарського судочинства [96].

В іншій справі позивач звернувся до суду з позовом про визнання протиправною бездіяльності Управління комунальної власності щодо розгляду його звернення про оренду нежитлового приміщення, а також із вимогою зобов'язати міську раду ухвалити відповідне рішення.

Велика Палата Верховного Суду встановила, що правові відносини, які виникли між сторонами у зв'язку з укладенням договору оренди нежитлового приміщення, мають характер цивільно-правових. У цьому випадку міська рада виступає як суб'єкт цивільних правовідносин, уповноважений розпоряджатися майном територіальної громади, а не як орган публічної влади, який реалізує

владні управлінські функції. Крім того, Управління комунальної власності не є суб'єктом владних повноважень у межах спірних відносин, оскільки виконує лише організаційно-підготовчі функції щодо опрацювання питання оренди майна, а його висновки носять допоміжний (рекомендаційний) характер і не породжують самостійних юридичних наслідків для заявника [97].

На підставі зазначеного Велика Палата Верховного Суду зробила висновок, що спір у цій справі також не носить публічно-правового характеру і не відповідає нормативному визначенню адміністративної справи. Таким чином, справа підлягає вирішенню не в адміністративному провадженні, а в порядку господарського судочинства (постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.03.2019 року у справі № 1304/11018/2012) [97].

Окремо слід зосередити увагу на справи у спорах, пов'язаних із приватизацією комунального майна, які, відповідно до пункту 2 частини першої статті 20 Господарського процесуального кодексу України також відносяться до юрисдикції господарських судів [95].

Наприклад, у справі № 813/2616/18 позивач звернувся до адміністративного суду з позовом через тривалий розгляд його заяви про приватизацію об'єктів комунальної власності шляхом викупу.

Велика Палата Верховного Суду, узагальнюючи зміст та характер вимог, об'єкти власності, на які спрямовані ці вимоги, та спосіб перевласнення, який позивач просив застосувати щодо конкретного об'єкта (об'єктів) приватизації, у поєднанні з поведінкою, вчинками та рішеннями міської ради, які та здійснила та/чи мала здійснити з об'єктами комунальної власності, які підлягали приватизації, вказала, що всі ці правові явища, які виникли у зв'язку з ініціативою позивача приватизувати об'єкти комунальної власності шляхом викупу, охоплюються поняттям «приватизація комунального майна», під яким з юридичної точки зору розуміється майнова угода між суб'єктами приватизації, змістом якої є оплатне, частково сплатне або безоплатне відчуження (перевласнення) комунального майна.

Пред'явлення позову, у тому числі, до суб'єкта владних повноважень, не

змінює правової природи юридичного спору та в цьому випадку не є підставою для вирішення його в порядку адміністративного судочинства [98].

Іншою категорією спорів, у межах яких у судовій практиці тривалий час зберігається дискусія щодо визначення належної юрисдикції, є спори, пов'язані зі створенням, реорганізацією чи ліквідацією комунальних установ і підприємств, засновником яких виступає відповідна рада, унаслідок чого значна кількість таких справ супроводжується юрисдикційними конфліктами та нерідко завершується закриттям проваджень у зв'язку з порушенням правил предметної юрисдикції, що обумовлено необхідністю встановлення справжньої правової природи спірних відносин, з'ясування характеру повноважень, які реалізовував орган місцевого самоврядування, а також визначення того, чи діяв він як суб'єкт владних повноважень у сфері публічного управління, чи як власник комунального майна та учасник господарських або корпоративних правовідносин.

До прикладу, у справі № 813/1232/18, предметом якої було оскарження рішення районної ради щодо створення комунальної установи, Верховний Суд сформулював правову позицію, відповідно до якої заснування органом місцевого самоврядування комунального підприємства або установи слід розглядати як форму реалізації повноважень із розпорядження майном територіальної громади, що за своєю природою наближається до приватноправових майнових відносин [99].

При цьому Суд наголосив, що, ухвалюючи відповідні рішення, районна рада фактично здійснює організаційно-господарську діяльність як власник (засновник), у зв'язку з чим такі акти не набувають ознак владно-управлінських рішень у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України, а відображають реалізацію правомочностей власника щодо створення комунальної юридичної особи [99].

Водночас у постанові Великої Палати Верховного Суду від 02 серпня 2023 року у справі № 925/1741/21 було сформульовано інший підхід, відповідно до якого суд дійшов висновку про необхідність відступлення від попередніх

правових позицій у частині визначення юрисдикції спорів щодо оскарження рішень власника корпоративних прав комунальних закладів. У цій справі Велика Палата виходила з того, що спірні правовідносини безпосередньо пов'язані з організацією освітнього процесу, забезпеченням реалізації права на освіту, доступності дошкільної та загальної середньої освіти, а також гарантуванням можливості продовження навчання у разі реорганізаційних змін, що свідчить про переважання публічного інтересу над приватним [100].

Окрім того, було підкреслено, що реорганізований навчальний заклад як юридична особа публічного права здійснює діяльність, спрямовану на реалізацію державних та суспільно значущих функцій у сфері освіти, а отже, відповідні правовідносини мають публічно-правовий характер [100].

У цьому ж контексті зазначалося, що фізична особа, яка не має статусу суб'єкта підприємницької діяльності, оскаржує акт, ухвалений суб'єктом владних повноважень у межах реалізації його управлінських функцій, що виключає можливість розгляду такого спору господарськими судами з урахуванням положень пункту 10 частини першої статті 20 Господарського процесуального кодексу України [100].

Водночас сільська рада у подібних правовідносинах виступає саме як суб'єкт владних повноважень у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України, оскільки реалізує делеговані їй публічно-владні функції у сфері освіти як засновник відповідного закладу. У зв'язку з цим захист прав членів територіальної громади від можливих порушень, зумовлених перевищенням повноважень, недотриманням встановленої процедури або порушенням порядку прийняття рішень, віднесено до завдань адміністративного судочинства, а отже, відповідний спір підлягає розгляду за правилами КАС України [100].

Отже, юрисдикція у справах щодо управління комунальним майном визначається не формальною участю органу місцевого самоврядування як суб'єкта владних повноважень, а насамперед змістом спірних правовідносин, характером реалізованих ним функцій та юридичною природою порушеного

права чи інтересу, у зв'язку з чим спори, у яких орган місцевого самоврядування здійснює владно-управлінські функції, спрямовані на реалізацію публічного інтересу, забезпечення прав членів територіальної громади або виконання делегованих державою повноважень, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, тоді як спори, пов'язані з укладенням чи виконанням договорів оренди, приватизацією об'єктів комунальної власності, у яких орган місцевого самоврядування діє як рівноправний учасник господарського обороту, належать до юрисдикції господарських судів, що свідчить про змішану природу правовідносин у сфері управління комунальною власністю та обумовлює ключову роль Верховного Суду у формуванні єдиних критеріїв розмежування адміністративної і господарської юрисдикції з метою забезпечення правової визначеності, ефективного судового захисту та балансу між автономією місцевого самоврядування і державним контролем за законністю його діяльності.

Розділяємо думку про те, що особливе місце в гарантуванні та забезпеченні прав місцевого самоврядування займає Конституційний Суд України. Конституційний контроль є одним із найдієвіших механізмів утвердження верховенства конституції та права, що становить основоположний принцип будь-якої демократичної держави. Він посідає ключове місце у захисті конституційних засад місцевого самоврядування, забезпечуючи гармонію між правами територіальних громад та дотриманням конституційних і законодавчих норм України органами державної влади, представниками місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами [101, с. 178].

Таким чином, система державного контролю і нагляду у сфері комунальної власності виступає як багатогранний і взаємопов'язаний механізм, що інтегрує фінансовий аудит, антикорупційні заходи, а також прокурорський і судовий контроль, забезпечуючи всебічний захист публічних інтересів. Водночас, незважаючи на очевидну доцільність такої комплексності з огляду на підвищення прозорості та відповідальності, існує ризик формування надмірного тиску з боку держави, що може суттєво ускладнювати процес управління

комунальним майном, водночас обмежуючи автономію органів місцевого самоврядування та створюючи потенційні перешкоди для прийняття ефективних управлінських рішень.

Крім того, держава відіграє суттєву роль у підтримці органів місцевого самоврядування через систему бюджетного фінансування, грантів та субвенцій, яке є одним із ключових механізмів державного впливу, що дозволяє здійснювати модернізацію, реконструкцію, а також технічне переоснащення об'єктів комунальної власності.

Державна підтримка місцевого самоврядування полягає у створенні державою умов для розвитку цього виду публічної влади як важливого елементу демократії та ефективного інструменту забезпечення добробуту населення. На реалізацію цієї засади спрямовані положення ст. 142 Конституції України, яка покладає на державу обов'язок брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, фінансово підтримувати місцеве самоврядування, компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішення органів державної влади [102, с. 168].

Важливо, що ця підтримка часто супроводжується жорсткими вимогами до прозорості використання коштів та звітності, що дозволяє контролювати цільове спрямування державних ресурсів.

Таким чином, бюджетне фінансування та система субвенцій є не лише інструментом державного впливу на управління комунальним майном, а й ефективним механізмом сприяння соціально-економічному розвитку територіальних громад, зокрема тих, що мають обмежені власні можливості для самостійного фінансування проєктів.

Значну роль у процесі впливу держави на управління комунальним майном відіграють також інформаційні технології, які активно впроваджуються для оптимізації управлінських процесів і мінімізації корупційних ризиків. Одним із найяскравіших прикладів є система ProZorro. Продажі – державний електронний майданчик, що забезпечує відкриті та прозорі аукціони з продажу та оренди комунального майна. Використання цієї системи дозволяє не лише

автоматизувати процеси продажу та передачі в оренду, а й забезпечити рівний доступ до інформації для всіх учасників ринку, що суттєво підвищує конкурентність та ефективність використання комунальних активів.

Окрім електронних систем, держава також здійснює навчально-методичну підтримку органів місцевого самоврядування через проведення семінарів, тренінгів і консультацій для посадовців місцевого рівня, щосприяє підвищенню професійного рівня управлінців, ознайомленню їх з новими нормативними вимогами, сучасними інструментами управління, а також кращим розумінням принципів ефективного і відповідального розпорядження комунальним майном.

Варто відмітити, що постановою Кабінету Міністрів України № 106 від 06.02.2019 року затверджено Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, відповідно до якого зазначається на необхідності професійного навчання, зокрема і посадовими особами місцевого самоврядування, яке може здійснюватися шляхом самоосвіти у формі онлайн-навчання на освітніх веб-платформах, участі у конференціях, науково-практичних конференціях, фахових семінарах, тренінгах, майстер-класах, курсах з оволодіння практичними навичками [103].

Таким чином, методична і інформаційна підтримка держави, у тому числі через впровадження сучасних електронних інструментів, створює необхідні умови для формування прозорої, ефективної і підзвітної системи управління комунальним майном, що відповідає сучасним викликам та потребам суспільства.

Особливу увагу держава приділяє забезпеченню відкритості та прозорості у сфері управління комунальним майном, що є одним із ключових принципів сучасного публічного управління. Законодавчо закріплено обов'язок органів місцевого самоврядування не лише здійснювати ефективне управління майном, але й надавати повну, своєчасну та доступну інформацію щодо об'єктів комунальної власності, а також всіх процесів, пов'язаних із їх передачею,

орендою, приватизацією чи іншими формами відчуження.

Так, відповідно до частини 5 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно» [58].

Таким чином, забезпечення відкритості та прозорості у сфері управління комунальним майном є не лише формальним дотриманням законодавчих норм, але й фундаментальним механізмом, що забезпечує контроль з боку суспільства, підвищує ефективність використання ресурсів і сприяє сталому розвитку місцевих громад.

Підсумовуючи викладене можемо резюмувати, що державний вплив на управління комунальним майном реалізується через комплекс правових, організаційних, фінансових, інформаційних та контрольних механізмів, які спільно формують інституційну основу для забезпечення ефективного функціонування сфери комунальної власності.

Однак, така система державного регулювання містить у собі суттєву суперечність: з одного боку, державна підтримка і контроль створюють умови для розвитку автономії місцевого самоврядування, підвищують рівень прозорості, підзвітності та ефективності управління, сприяють соціально-економічному розвитку територіальних громад; з іншого – надмірний контроль і нормативне регламентування обмежують самостійність місцевих органів влади, фактично знижуючи рівень їх автономії та самостійності у прийнятті управлінських рішень. Така двозначність свідчить про необхідність забезпечення балансу між централізованим регулюванням, яке забезпечує єдність правового простору та захист інтересів громадян, і потребою збереження власних повноважень місцевого самоврядування як фундаментального інституту демократії. Враховуючи це, оптимізація взаємодії державних структур і органів

місцевого самоврядування у сфері управління комунальним майном залишається ключовим завданням, що потребує постійного удосконалення з урахуванням принципів ефективності, прозорості, підзвітності та автономії.

2.2. Розпорядження об'єктами комунальної власності: проблемні питання правозастосування

Управління комунальним майном є складним комплексним процесом, що передбачає координацію правових, економічних та організаційних засобів, які застосовуються органами місцевого самоврядування для забезпечення ефективного використання ресурсів громади, їхнього збереження та розвитку, а також задоволення колективних потреб населення. У такому комплексному підході формується механізм управління комунальним майном, який являє собою систематизовану сукупність процедур, інструментів та режимів впливу на об'єкти власності, спрямовану на реалізацію правомочностей власника та досягнення оптимальної ефективності використання майна.

Такий механізм управління комунальним майном виступає своєрідним каркасом, на основі якого формується система конкретних дій та рішень, що дозволяють органам місцевого самоврядування впливати на об'єкти комунальної власності та забезпечувати їх раціональне використання. У зв'язку з цим виникає потреба у виокремленні конкретних форм управління, які виступають як інструменти практичної реалізації механізму, дозволяючи систематизувати дії органів місцевого самоврядування, систематизувати їхні повноваження та визначити порядок взаємодії з об'єктами комунальної власності.

Ведучи мову про форми управління комунальним майном, Миговський М. Л. визначив останні як «сукупність юридичних засобів, прийомів, режимів, способів, що застосовуються територіальною громадою або її представницьким органом для впливу на об'єкт комунальної власності з метою його ефективного використання» [104].

Крім того, учений виділив такі функціональні форми управління комунальним майном як: самостійне використання комунального майна; спільне

використання об'єктів комунальної власності; безоплатна передача до державної власності; передача майна до комунальної власності територіальних громад або у їх спільну власність; створення комунальних підприємств та закладів; концесія; участь органів місцевого самоврядування у господарських товариствах; продаж комунального майна спільної власності; застава комунального майна; оренда комунального майна; приватизація комунального майна [104].

Уцілому погоджуючись з наведеним переліком форм управління комунальним майном, вважаємо за необхідне вказати, що кожна з форм управління комунальним майном, хоча й має власну функціональну специфіку, органічно вписується у структуру класичних правомочностей власника, демонструючи механізми реалізації юридичного титулу на практиці. При цьому важливо підкреслити, що жодна з форм не є ізольованою або самодостатньою – навпаки, вони перебувають у тісному взаємозв'язку, утворюючи цілісну систему, в якій стратегічні рішення, прийняті у межах однієї правомочності, прямо впливають на обсяг та характер реалізації інших. Саме тому, для глибшого розуміння змісту та логіки функціонування механізмів управління комунальною власністю, доцільно зосередити увагу на ключовій складовій власницьких повноважень – праві розпорядження, що виступає не лише інструментом цільового використання майна, а й важелем публічного впливу на його подальшу юридичну та економічну долю.

Саме через розпорядницькі повноваження органи місцевого самоврядування реалізують можливість визначати юридичну долю об'єкта, встановлювати його функціональне призначення, змінювати режим користування об'єктом та забезпечувати передачу майна третім особам у вигляді оренди, концесії, приватизації чи безоплатної передачі до державної власності. Натомість, варто відзначити, що право розпорядження не є ізольованим механізмом управління, а інтегральною частиною комплексного процесу, у якому поєднуються планування, контроль, економічна оцінка та чітка регламентація дій щодо комунальної власності.

Ліляков О. А. зазначає, що право розпорядження – це можливість власника

визначати юридичну і фактичну долю майна. Воно може здійснюватися власником у різні способи, зокрема, шляхом відчуження (продаж, дарування, рента), шляхом передачі іншим особам у володіння та/або користування (оренда, застава, позичка тощо), шляхом знищення чи шляхом фізичної відмови від майна [105, с. 157].

Мироненко В. право розпорядження визначає як «право власника змінювати долю речі через вчинення усвідомлених дій – односторонніх і двосторонніх правочинів – задля переходу права власності до інших осіб, передавання частини прав іншим особам, встановлення різного роду обтяжень та припинення права власності на річ у разі відмови від такого права чи знищення самої речі» [106, с. 31 – 32].

Отже, право розпорядження у загальному розумінні характеризує динамічний аспект відносин власності, оскільки воно проявляється у можливості власника вчиняти активні юридично значущі дії щодо належної йому речі. Реалізуючи зазначене правомочення, власник може визначати подальшу юридичну долю майна шляхом відчуження права власності на користь інших осіб, фізичного знищення речі, її покидання або добровільної відмови від неї, що в сукупності означає припинення або зміну правового режиму відповідного об'єкта. Таким чином, через здійснення правомочності розпорядження власник фактично формує майбутнє речі, оскільки саме його свідомо виражена воля є визначальним чинником у вирішенні питання щодо подальшого існування та правового статусу майна. Враховуючи абсолютний характер права власності та його повноту, суб'єкт права власності наділений самостійною та юридично незалежною можливістю на власний розсуд визначати способи та межі розпорядження належним йому майном.

У свою чергу, право розпорядження комунальним майном є специфічною формою права розпорядження майном та має певні особливості.

По-перше, здійснення цього права передбачає участь специфічного суб'єкта, а саме територіальної громади в особі органу місцевого самоврядування, що діє від імені громади та на основі делегованих повноважень,

тим самим підкреслюючи непрямий характер участі безпосередніх членів громади у правовідносинах щодо майна.

По-друге, право розпорядження комунальним майном поширюється на специфічну категорію активів – об'єкти комунальної власності, що відрізняються від приватних чи державних ресурсів особливою соціально-економічною значущістю, функціональною прив'язкою до потреб громади та обмеженим обсягом самостійного розпорядження, який визначається законом.

По-третє, реалізація цього права обтяжена додатковими правовими обмеженнями, закріпленими не лише на рівні загальнодержавного законодавства, що регламентує порядок управління комунальною власністю, а й на рівні локальних нормативних актів, що встановлюють конкретні процедури, умови передачі, обмеження щодо видів операцій та фінансові межі розпорядження.

По-четверте, вирішення питань розпорядження комунальним майном відбувається з урахуванням інтересів та потреб територіальної громади, що включає як забезпечення функціональності та збереження об'єктів, так і спрямування отриманих економічних чи соціальних вигод на задоволення колективних потреб жителів, що вимагає балансування між ефективністю використання, правовими рамками та соціальною доцільністю кожного рішення.

Отже, право розпорядження комунальним майном є важливим інструментом місцевого управління, який дозволяє забезпечувати ефективне використання ресурсів громади, підвищувати її економічний потенціал і забезпечувати сталий соціально-економічний розвиток, оскільки саме через передачу, відчуження, надання в оренду чи інші форми розпорядчих дій забезпечується залучення майна до ефективного використання в інтересах територіальної громади.

Метою цього підрозділу наукової роботи є дослідження оренди та приватизації комунального майна, як найбільш популярних форм розпорядження комунальним майном, та визначення на їх прикладі проблемних питань розпорядження комунальним майном.

Оренда комунального майна є популярним методом розпорядження таким майном, оскільки вона дозволяє органам місцевого самоврядування отримувати додатковий дохід від майна, яке знаходиться у їхній власності. У той же час, органи місцевого самоврядування зберігають право власності на це майно, що є важливим аспектом у забезпеченні стабільності та контролю з боку громади за ефективністю використання комунального майна.

Розділяємо твердження Латиніна М. А. про те, що передавання об'єктів державної власності, як і комунальної, в оренду юридичним та фізичним особам – досить ефективний спосіб управління майном. Перевагами останнього є те, що за декілька років ефективного використання орендарем такого майна загальна сума орендної плати, яка надійде в державний бюджет, може навіть перевищити вартість цього самого майна, а в подальшому його (майно) можна використовувати із взаємною вигодою для орендаря та орендодавця. Крім того, досить важливе і зменшення витрат у власника (держави) на утримання майна, проведення орендарем поточних чи капітальних ремонтів та оплата комунальних послуг, які стають дедалі більш обтяжливими [107, с. 84].

Приватизація являє собою один з можливих методів управління комунальним майном та, відповідно до дефініції, яка міститься в Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна», є «платним відчуженням майна, що перебуває у комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути покупцями» [108].

Як слушно відзначає Задорожний О., у згаданому законі, порівняно з попереднім Законом України «Про приватизацію державного майна», із визначення поняття необґрунтовано виключено таку конститутивну ознаку приватизації, як спеціальна мета. Мета приватизації, на думку вченого, відокремлює її від інших суміжних правових інститутів відчуження комунального майна та зумовлює її сутнісний зміст. Приватизація має більш глибинну мету, ніж звичайне відчуження, яке є елементом управлінської діяльності держави. Приватизаційна мета зумовлена не стільки отриманням певного грошового еквіваленту від відчуження майна, скільки спрямованістю

такого відчуження на прискорення розвитку соціально-економічної ефективності виробництва та структурної перебудови економіки [109, с. 55].

Підхід, втілений у статті 2 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», який визначає основною метою приватизації «прискорення економічного зростання, залучення іноземних і внутрішніх інвестицій, зменшення частки державної або комунальної власності у структурі економіки України шляхом продажу об'єктів приватизації ефективному приватному власнику» [108], видається досить однобічним орієнтованим виключно на економічні показники, та таким, що ігнорує багато інших соціальних, політичних та стратегічних аспектів, що також мають важливе значення для розвитку.

На нашу думку, основна мета приватизації комунального майна включає в себе покращення управління ресурсами, збільшення ефективності та оптимізацію управління майном, стимулювання конкуренції на ринку та залучення приватного капіталу для подальшого розвитку економіки територіальної громади.

Переходячи до аналізу проблемних питань приватизації та оренди комунального майна, слід відмітити, що позитивним аспектом в межах досліджуваних процедур є те, що за останні кілька років правове регулювання відносин приватизації та оренди комунального майна в Україні зазнало кардинальних змін.

Так, у 2018 році було прийнято Закон України № 2269-VIII від 18.01.2018 року «Про приватизацію державного та комунального майна» [108], яким введено в дію нові процедури приватизації, включаючи так звану «малу приватизацію», що ґрунтується на використанні електронної системи Prozorro.Продажі.

Що стосується відносин у сфері оренди комунального майна в Україні, то до 2020 року вони регулювались спеціальним Законом України «Про оренду державного та комунального майна» [23], прийнятим ще в 1992 році. Натомість, вказаний нормативно-правовий акт був недосконалим та застарілим, що, як

вбачається зі Звіту про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном, затвердженим рішенням Рахункової палати від № 24-7 від 28.11.2017 року [110], не сприяло зацікавленості потенційних орендарів укладати договори оренди саме щодо державного та комунального майна, а також призводило до затягування процесу укладення договору оренди такого майна, втрат надходжень до державного та місцевих бюджетів орендної плати та зростання її заборгованості за вже чинними договорами.

1 лютого 2020 року було введено в дію Закон України № 157-IX від 3 жовтня 2019 року «Про оренду державного та комунального майна», який замінив однойменний закон 1992 року та впровадив нові правила щодо передачі державного та комунального майна в оренду [111]. Надалі, задля виконання вимог вказаного нормативно-правового акта та конкретизації його норм Кабінетом Міністрів України Постановою № 483 від 3 червня 2020 року було затверджено Порядок передачі в оренду державного майна [112].

Оцінка результатів організаційно-правових перетворень порядку надання в оренду державного і комунального майна показала, що Новий Порядок оренди створює стимули для виведення прихованої оренди із тіні, значно мінімізує корупційні ризики, здійснює позитивний вплив на сферу інтересів усіх зацікавлених груп, значно скорочує тривалість процедур, передбачає можливість вільного доступу до інформації і громадського контролю, сприяє зростанню та відстеженню надходжень від оренди до державного і місцевих бюджетів [113, с. 44].

Ключовим нововведенням Закону України № 157-IX від 3 жовтня 2019 року «Про оренду державного та комунального майна» стала заміна традиційних конкурсів на електронні аукціони в електронній торговій системі ProZorro.Продажі, що, безсумнівно, є важливим кроком у вдосконаленні процесів розпорядження комунальним майном

Вивчення попиту на вакантне майно тепер здійснюється через онлайн-

платформу ProZorro.Продажі, а не шляхом публікації оголошень у друкованих засобах масової інформації чи на інших веб-сайтах орендодавців. Електронні аукціони також дозволяють учасникам завантажувати електронні копії документів безпосередньо до особистого кабінету на онлайн-платформі, що спрощує та прискорює весь процес.

Вважаємо, що використання онлайн-платформи ProZorro.Продажі в процедурах оренди та приватизації комунального майна робить процеси пошуку орендарів та покупців, а також розпорядження комунальним майном більш прозорими, ефективними і транспарентними, мінімізуючи при цьому корупційні ризики та сприяючи взаємодії між органами місцевого самоврядування та потенційними орендарями чи покупцями комунального майна через цифрову платформу.

Натомість, з метою забезпечення ефективного використання комунального майна, окремі питання в процедурах оренди та приватизації комунального майна, на нашу думку, потребують вдосконалення.

Розпочнемо з того, що в Україні діє недиференційоване регулювання процедур оренди та приватизації для комунального та державного майна. І хоча, з одного боку, такий підхід сприяє створенню єдиної бази правил та стандартів, що спрощує процеси розпорядження майном та зменшує бюрократичні перешкоди для бізнесу та громадян.

З іншого боку, як уже відзначалось, розпорядження комунальним майном здійснюється особливим суб'єктом щодо специфічної категорії майна з метою задоволення потреб та інтересів територіальної громади. Розпорядженню ж державним майном властиві інший суб'єктний та об'єктний склад, а також відмінна від розпорядження комунальним майном мета.

У зв'язку з цим застосування узагальнених правил та процедур до розпорядження комунальним та державним майном не є доцільним. Більше того, панування централізованого підходу у регулюванні процедур оренди комунального та державного майна може стати проблемою через неврахування конкретних потреб та інтересів місцевих спільнот, порушення принципів

місцевого самоврядування, а також може перешкоджати швидкому реагуванню на місцеві потреби та зміни у соціально-економічних умовах.

Додатковим аргументом до висловленої думки може слугувати той факт, що як процедура приватизації, так і процедура оренди державного та комунального майна, є багатоетапними та вимагають прийняття великої кількості послідовних рішень від уповноважених органів.

Отже, у загальному вигляді, виходячи зі змісту статті 5 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», процедура передачі державного та комунального майна в оренду має чітко визначену етапність і передбачає послідовне здійснення ряду юридично значущих дій, починаючи з ухвалення рішення про намір передачі майна в оренду та подальшого внесення відомостей про потенційний об'єкт оренди до електронної торгової системи (ЕТС), після чого приймається рішення про включення відповідного об'єкта до одного з офіційних переліків, а також здійснюється оприлюднення відповідної інформації в ЕТС, розміщення оголошення про передачу майна в оренду, проведення аукціону або, у передбачених законом випадках, передача об'єкта без аукціону з подальшим укладенням та оприлюдненням договору оренди в електронній системі [111].

У свою чергу, відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», процедура приватизації комунального майна також характеризується поетапністю та передбачає комплекс організаційно-правових заходів, які охоплюють формування та затвердження переліків об'єктів, що підлягають приватизації, їх подальше оприлюднення на офіційних вебресурсах органів місцевого самоврядування та в електронній торговій системі, прийняття відповідного рішення про приватизацію та оприлюднення інформації про нього, проведення інвентаризації та незалежної оцінки майна, визначення та публікацію умов продажу із зазначенням стартової ціни, організацію та проведення аукціону або укладення договору купівлі-продажу у разі викупу, подальше оприлюднення результатів приватизації, а також прийняття остаточного рішення про завершення

відповідної процедури [108].

Реалізуючи зазначені повноваження, слід виходити з того, що Фонд державного майна України, як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, на який покладено формування та реалізацію державної політики у сфері приватизації, оренди, використання й відчуження державного майна, а також управління об'єктами державної власності, включно з корпоративними правами держави щодо відповідних суб'єктів, і який одночасно здійснює державне регулювання оціночної діяльності та оцінки майна і майнових прав [105], функціонує на постійній основі як безперервно діючий орган державної влади.

Натомість органи місцевого самоврядування, зокрема сільські, селищні, міські, а також районні в місті (у разі їх утворення), районні та обласні ради, здійснюють свою діяльність в іншій організаційно-правовій формі, оскільки їх робота має сесійний характер, що передбачає періодичне скликання пленарних засідань ради, а також функціонування постійних комісій як складових її роботи. При цьому сесії відповідної ради скликаються у разі необхідності, однак не рідше одного разу на квартал [25], що визначає їхню дискретну, а не безперервну модель функціонування.

У зв'язку з цим, ради, які працюють сесійно, можуть стикатися з труднощами у прийнятті великої кількості рішень у короткі строки, що може спричинити затримки та ускладнення у процесі оренди та приватизації комунального майна.

Тому, вважаємо, важливо забезпечити баланс між централізованим та децентралізованим підходами, де національне законодавство визначає загальні принципи та процедури розпорядження комунальним та державним майном, а місцеві органи самоврядування мають можливість адаптувати їх до конкретних потреб своїх територій.

Ще однією правовою проблемою, пов'язаною з розпорядженням комунальним майном, є віднесення того чи іншого майна до потенційних об'єктів приватизації або оренди.

Як було встановлено, початковим етапом процедури приватизації комунального майна є формування та подальше затвердження переліків об'єктів, які підлягають приватизації, що становить базову організаційно-правову передумову всієї подальшої процедури. Відповідно до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», зазначені переліки об'єктів комунальної власності, які визначені як такі, що підлягають приватизації, затверджуються рішенням відповідної місцевої ради, яка виступає уповноваженим органом у цій сфері [108].

При цьому включення нових об'єктів до відповідного переліку здійснюється не автоматично, а виключно шляхом прийняття окремого індивідуального рішення щодо кожного конкретного об'єкта комунальної власності, що забезпечує індивідуалізований підхід до визначення його правового режим [108]. Водночас законодавством передбачено, що у випадках, коли майно органів місцевого самоврядування не використовується безпосередньо для забезпечення виконання покладених на них законом функцій і завдань, таке майно може бути віднесене до об'єктів, що підлягають приватизації, оскільки воно не є необхідним для здійснення публічно-владної діяльності відповідних органів [108].

Проте, в законодавстві України відсутні чіткі критерії, які б дозволили однозначно визначити, які саме об'єкти, що перебувають у комунальній власності, можуть бути включені до переліків для приватизації, що може призвести до суб'єктивного рішення органів місцевого самоврядування при включенні об'єктів до цих переліків та створити умови для прояву корупційних або інших неправомірних дій.

До прикладу, процес формування переліків об'єктів малої приватизації державного майна передбачає здійснення уповноваженими органами управління системної та безперервної роботи з інвентаризації й аналізу наявних активів, у ході якої виявляється майно, що не використовується безпосередньо для виконання покладених на такі органи законодавчих завдань, а також майно, яке не було включене до статутних капіталів господарських товариств (за винятком

матеріальних носіїв секретної інформації), і об'єкти, що протягом більш як трьох років не залучаються до виробничої діяльності та подальше використання яких не планується. За результатами такої роботи відповідні органи управління на регулярній основі, зокрема щоквартально, формують та подають до Фонду державного майна України пропозиції щодо включення зазначених об'єктів до переліку майна, що підлягає приватизації, чим забезпечується актуалізація та належне оновлення відповідної державної політики у сфері розпорядження державним майном [108].

Безсумнівно, критерії для віднесення того чи іншого об'єкта, що перебуває у комунальній власності, до переліку об'єктів, які підлягають приватизації, можуть бути різними в залежності від конкретних умов та потреб громади. Однак, основні критерії, які можна врахувати при визначенні такого переліку, включають: 1) об'єкти, які не використовуються територіальною громадою або використовуються нею неефективно, з метою підвищення ефективності їх використання, можуть бути включені до переліку об'єктів, які підлягають приватизації; 2) об'єкти, які потребують великих фінансових ресурсів на проведення ремонту або обслуговування, з метою зменшення фінансового навантаження на територіальні громади, можуть бути включені до переліку об'єктів, які підлягають приватизації; 3) об'єкти, які не мають великого соціального значення для громади або не виконують соціальних функцій, можуть бути включені до переліку об'єктів, які підлягають приватизації; 4) об'єкти, які можуть бути конкурентоспроможними на ринку та приваблюють інвесторів, з метою залучення інвестицій та розвитку бізнесу, можуть бути включені до переліку об'єктів, які підлягають приватизації.

Подібна імперфекція законодавства щодо відсутності системності та стандартизації в процесі визначення об'єктів, які підлягають приватизації, характерна і для відносин оренди комунального майна.

Необхідною передумовою для оренди комунального майна є його перебування у Переліку першого типу або в Переліку другого типу. Відповідно до визначень термінів, які містяться у статті 1 Закону України «Про оренду

державного та комунального майна», «Перелік першого типу – Перелік об’єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні» [111]; «Перелік другого типу – Перелік об’єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону» [111].

Здебільшого, як свідчить практика, органи місцевого самоврядування визначають об’єкти, які є найбільш комерційно-привабливими, щоб мати можливість отримувати за них максимальний прибуток, та включають їх до Переліку першого типу. У той же час, більшість пільгових категорій орендарів, таких як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші установи і організації, діяльність яких фінансується за рахунок державного або місцевих бюджетів, релігійні організації тощо, можуть отримувати комунальне майно в оренду, але не ті об’єкти, на які є великий попит від комерційних організацій, а ті об’єкти, які включені до Переліку другого типу.

Вважаємо за необхідне розглянути включення до законодавства чітких критеріїв, що визначали б, яке майно може бути включене до Переліку першого або другого типу, що допомогло б унормувати процес відбору майна для оренди та забезпечити більшу об’єктивність у вирішенні питань, пов’язаних з орендою комунального майна.

Для забезпечення прозорості, справедливості та ефективності при включенні комунального майна до переліків для оренди, пропонуємо застосовувати наступні критерії: 1) стан та технічні характеристики майна; 2) ринкова вартість майна; 3) потенційний попит; 4) ступінь конкуренції; 5) соціальні та економічні потреби територіальної громади; 6) особливості використання майна; 7) потенціал розвитку; 8) стратегічне значення.

Ще одну правову проблему, пов’язану із включенням комунального майна до одного з Переліків, вбачаємо у своєрідній «гнучкості» останніх. Так, виходячи з права орендарів бути ініціаторами оренди комунального майна, законом про оренду передбачено ситуацію, за якої якщо потенційний орендар хоче орендувати комунальне майно, але не має права отримати таке майно без проведення аукціону, то в такому випадку він подає заяву на включення об’єкта

оренди до Переліку першого типу. Орендодавець у встановлені строки розглядає цю заяву, включає майно до Переліку першого типу та оголошує аукціон. І навпаки, якщо потенційний орендар входить в перелік «пільговиків», передбачений статтею 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», то він має право отримати майно в оренду без проведення аукціону. Для цього він подає заяву до орендодавця про включення об'єкта до Переліку другого типу [111].

Не зважаючи на те, що у статті 7 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [111] міститься дев'ять підстав для відмови у включенні майна до одного з Переліків або виключення майна із одного з Переліків, проаналізувавши їх можна вести мову про суто теоретичний характер останніх, позбавлений практичного підґрунтя.

Недостатня стабільність Переліків та формальні підстави для відмови у їх корегуванні можуть призвести до включення менш комерційно-привабливих об'єктів до Переліку другого типу або виключення з Переліку першого типу потенційно прибуткових об'єктів, що, у свою чергу, ускладнює можливість ефективного управління комунальним майном та його оптимізацію, а також загрожує втратам доходів для місцевого бюджету.

На наше переконання, Переліки першого та другого типу повинні бути сформовані за чітко визначеними критеріями та залишатись сталими та стійкими з можливістю адаптації до змінних умов шляхом періодичного оновлення, знову ж таки, на підставі визначених критеріїв.

За умов існування стабільних Переліків першого та другого типу пропонуємо надати потенційним орендарям, відмінних від тих, перелік яких міститься в статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», право на отримання в оренду майна, що міститься і в Переліку другого типу, однак, за ціною, яка була б розрахована для них, у випадку перебування бажаного майна в Переліку першого типу.

Такі зміни можуть стимулювати більший інтерес до комунального майна та сприяти його ефективному використанню, в тому числі шляхом збільшення

інвестицій у розвиток майна та покращення економічної ефективності. Висловлена пропозиція також сприяє збереженню стабільних Переліків, які важливі для прозорості та ефективного управління комунальним майном.

Продовжуючи розгляд окремих питань, що виникають у процесі оренди та приватизації комунального майна, відзначимо, що однією з найбільших проблем у розпорядженні комунальним майном є зрив електронних аукціонів.

Електронний аукціон є процедурою визначення переможця електронного аукціону, в ході якої учасники мають можливість поетапного збільшення своїх цінових пропозицій протягом трьох раундів, що проводяться за однаковими правилами [112].

У науковій літературі відзначають, що «англійський аукціон» – це аукціон з висхідними цінами, формат проведення якого передбачає, що об'єкт торгів отримує той учасник, який назвав останню ціну, після якої жоден інший учасник не відгукнувся [115, с. 148].

З одного боку, такий вид аукціонів є вигідним для територіальної громади, оскільки дозволяє отримати більшу орендну плату та більшу ціну за продаж майна, аніж стартова. Учасники змушені конкурувати між собою, підвищуючи ціни, що, у свою чергу, забезпечує оптимальний дохід від передачі в оренду комунального майна або його продажу.

З іншого ж боку, англійський аукціон створює можливості для зловживань з боку недобросовісних учасників електронних аукціонів. На практиці це проявляється наступним чином: заяви на участь в електронному аукціоні з оренди комунального майна подають, попередньо домовившись між собою, двоє або більше учасників, метою яких є не отримання майна в оренду та не купівля такого майна, а зрив торгів. Такі учасники подають свої цінові пропозиції із завищенням стартової орендної плати у десятки разів, що відлякує реальних учасників аукціону, потенційних орендарів та покупців, які дійсно мають інтерес до отримання в оренду комунального майна чи до його купівлі. У результаті, такі маніпулятори аукціонів відмовляються підписувати протокол про результати електронного аукціону, а сам аукціон набуває статусу такого, що не відбувся.

Внаслідок зазначених маніпуляцій недобросовісні учасники можуть досягти того, що об'єкт нерухомості буде орендований або проданий за вдвічі нижчою ціною, адже Законом України «Про оренду державного та комунального майна» передбачено, що «у разі якщо об'єкт не було передано в оренду за результатами аукціону, протягом п'яти робочих днів з дати формування протоколу про визнання аукціону таким, що не відбувся, публікується оголошення про проведення повторного аукціону із зниженням стартової орендної плати на 50 відсотків» [111], а Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» встановлює норму про те, що «у разі якщо об'єкт пропонувався до продажу на аукціоні, не продано, проводиться повторний аукціон із зниженням стартової ціни на 50 відсотків» [108].

Штучне завищення цін та зрив торгів створюють негативні умови конкуренції та ускладнюють проведення справедливих торгів, тягнуть за собою значні фінансові втрати для територіальної громади, а також порушують довіру до аукціонного процесу і можуть вплинути на репутацію та інвестиційний клімат у громаді.

Задля уникнення наведеної ситуації можна розглянути наступні шляхи її вирішення. По-перше, пропонуємо розробити правила, які передбачатимуть можливість підписання протоколу про результати електронного аукціону та відповідного договору не лише переможцю електронного аукціону та, у разі його відмови у підписанні чи непідписанні цих документів, учаснику з наступною за величиною ціновою пропозицією, але й усім наступним учасникам у порядку зменшення їх цінових пропозицій.

Вважаємо, що такий підхід забезпечить реальну можливість для всіх зацікавлених учасників отримати в оренду чи придбати комунальне майно, дозволить уникнути ситуації, коли аукціон буде визнаний таким, що не відбувся та не вимагатиме в подальшому від органів місцевого самоврядування передачі в оренду комунального майна або продажу його за заниженою на 50 відсотків вартістю.

По-друге, наступним способом уникнення маніпуляцій навколо аукціонів

вбачаємо у запровадженні практики, за якої остання цінова пропозиція кожного учасника електронних торгів, який у подальшому за відсутності поважних причин відмовився від підписання протоколу про результати електронного аукціону та договору оренди майна, буде визнана валідною і підлягатиме сплаті у дохід територіальної громади. Для недобросовісних учасників електронних торгів з продажу комунального майна можна встановити таку компенсацію у розмірі певного відсотка від стартової ціни об'єкта приватизації, або ціни, яку вони запропонували.

Такі зміни до законодавства можуть стимулювати учасників аукціонів подавати реальні цінові пропозиції та утримуватись від недобросовісних дій, що, як наслідок, сприятиме ефективному використанню комунального майна та підвищенню фінансової стійкості громади. Більше того, сплата останньої цінової пропозиції та певного відсотка від стартової ціни об'єкта приватизації, або ціни, запропонованої учасником, у дохід територіальної громади відповідає принципу акаунтабельності, який є важливим елементом державного управління та відображає ідею відповідальності за дії і прийняті рішення.

2.3. Особливості управління комунальним майном в умовах воєнного стану в Україні

Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 64/2022 від 24.02.2022 року, затвердженого Законом України № 2102-IX від 24.02.2022 року «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року в Україні введено воєнний стан [116], строк дії якого неодноразово продовжувався згідно наступних Указів Президента України.

Воєнний стан, за нормами статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», – це «особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [117].

Варто відзначити, що в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та іншими законами України (частина друга статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Водночас, відповідно до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», на територіях, де запроваджено воєнний стан, з метою забезпечення належного функціонування Конституції та законів України, а також для організації і реалізації спільно з військовим командуванням заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської

безпеки та порядку, охорони критичної інфраструктури і гарантування захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації, рішення про створення яких приймається Президентом України на підставі подання обласних державних адміністрацій або військового командування [117].

У цьому контексті слід зазначити, що Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» було створено низку обласних, Київську міську, а також районні військові адміністрації, на які покладено функції з організації управління у сфері оборони, громадської безпеки та забезпечення правопорядку на відповідних територіях [118].

Крім того, законодавством передбачено, що у випадку утворення обласних та/або районних військових адміністрацій на період дії воєнного стану та протягом тридцяти днів після його припинення чи скасування, а також у разі тимчасової окупації або блокування адміністративного центру області, чи прийняття Верховною Радою України відповідного рішення за поданням Президента України, повноваження щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад районів та областей переходять до начальників відповідних військових адміністрацій [117].

Відповідно до частини третьої статті 15 зазначеного Закону, районні та обласні військові адміністрації у межах відповідних територій здійснюють повноваження, віднесені до їх компетенції цим Законом, а також додаткові повноваження у випадках, визначених частиною третьою статті 10 цього Закону, зокрема у разі запровадження особливих умов функціонування державної влади [117]. До таких повноважень належить і управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст та районів у містах, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, за винятком питань їх відчуження, у тому числі шляхом приватизації, які не входять до компетенції військових адміністрацій [117].

Утім, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» викликає

дискусії та неоднозначне тлумачення правового статусу районних й обласних рад в умовах воєнного стану та, відповідно, і військових адміністрацій. На початку повномасштабного вторгнення більшість новоутворених військових адміністрацій безапеляційно вирішили, що в їхній компетенції з'явилися необхідність і можливість припинити повноваження обласних чи районних рад, а також навіть їхніх виконавчих апаратів, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють в цих органах [119, с. 20] та, як наслідок, безпідставно перейняти на себе повноваження органів місцевого самоврядування на відповідній території, у тому числі й щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області.

Вважаємо таку неоднозначність в тлумаченні норм чинного законодавства України неприпустимою, оскільки вона породжує правову нестабільність і може призвести до порушень прав громадян, недодержання конституційних принципів місцевого самоврядування та підризу демократичного устрою держави.

Крапку у зазначеній дискусії, як було підкреслено у судовій практиці, поставив Верховний Суд. Зокрема, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду в постанові від 18 жовтня 2023 року у справі № 620/7714/22 надав правову оцінку питанню щодо припинення повноважень обласних рад у зв'язку із запровадженням воєнного стану та утворенням військових адміністрацій, звернувши увагу на зміст частини четвертої статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка передбачає три самостійні підстави для їх утворення, а саме: несвоєчасне скликання сесій відповідних рад у строки, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; припинення повноважень таких рад у встановленому законом порядку; а також необхідність забезпечення керівництва у сфері оборони, громадської безпеки та порядку [120].

Суд наголосив, що перші дві підстави прямо пов'язані з фактичним нездійсненням або припиненням повноважень районних чи обласних рад, тоді як третя підстава має самостійний характер і не залежить від наявності чи відсутності діяльності відповідних рад, оскільки її метою є забезпечення

ефективного управління у сфері оборони та публічної безпеки [120].

Крім того, колегія суддів звернула увагу на те, що жоден із чинних нормативно-правових актів, зокрема ані Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ані Закон України «Про правовий режим воєнного стану», не містить положень, які б передбачали автоматичне припинення повноважень обласних або районних рад виключно внаслідок введення воєнного стану та одночасного утворення військових адміністрацій [120].

У цьому контексті Верховний Суд дійшов висновку, що відповідні правові приписи слід тлумачити таким чином, що передання повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад районів та областей начальникам військових адміністрацій можливе лише за наявності сукупності умов, а саме факту утворення відповідної військової адміністрації та одночасного настання однієї з додатково визначених обставин, до яких належать: тимчасова окупація адміністративного центру області, його оточення або ж прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України спеціального рішення про здійснення військовими адміністраціями повноважень обласних та/або районних рад у встановленому законом порядку [120].

З наведеного слідує, що обласні та районні ради після введення в Україні воєнного стану зберігають свої повноваження, надані їм Конституцією України, вищевказаним Законом та іншими законами України, у тому числі й щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області, що є важливим для забезпечення функціонування місцевого самоврядування та панування демократичних принципів управління в умовах кризових ситуацій.

Разом з цим, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» наділяє функціями органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальним майном й військові адміністрації населених пунктів, у разі їх утворення.

Відповідно до частини третьої статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що у межах територій територіальних громад, де сільські, селищні чи міські ради, їх виконавчі органи та/або відповідні

голови не забезпечують належне виконання покладених на них Конституцією та законами України повноважень, а також в інших випадках, прямо визначених цим Законом, можуть утворюватися військові адміністрації населених пунктів, які перебирають на себе функції з управління відповідною територією в умовах воєнного стану [117].

До їх повноважень частиною другою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» віднесено, серед інших, здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік) [117].

У контексті дослідження такого делегування повноважень доцільно зауважити, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – це «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [25].

Місцеве самоврядування по своїй конституційно-правовій природі є системою децентралізованих органів публічної влади, що своєю діяльністю забезпечують наближене до громадян управління суспільними справами та їх участь в управлінні суспільними справами [121, с. 15]. Функціонування місцевого самоврядування є однією з головних підвалин демократичного режиму держави [122].

Відповідно до статті 140 Конституції України «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [24], а відповідно до статті 143 Основного Закону «територіальні громади села, селища,

міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності» [25].

Однією з основоположних ідей цих конституційних норм є те, що від імені територіальних громад здійснювати визначені Конституцією України повноваження, у тому числі щодо управління майном, яке перебуває у комунальній власності, можуть лише органи, які утворені цими територіальними громадами.

Водночас, як впливає зі змісту статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб допускається виключно на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що прямо визначені Конституцією та законами України, при цьому такий контроль не може набувати форми втручання у реалізацію органами місцевого самоврядування їхніх власних (самоврядних) повноважень, наданих їм законом [25].

У свою чергу, відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України на підставі відповідного подання обласних державних адміністрацій або військового командування, що визначає особливий порядок запровадження таких тимчасових органів публічної влади [117].

Крім того, згідно з абзацом другим частини третьої статті 4 зазначеного Закону, військову адміністрацію населеного пункту (або декількох населених пунктів) очолює начальник, який призначається та звільняється з посади Президентом України за поданням Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації, що свідчить про централізований порядок формування керівного складу таких адміністрацій в умовах воєнного стану [117].

На підставі аналізу вказаних законодавчих положень можна констатувати, що військові адміністрації не є органами, які утворені територіальною громадою, а є тимчасовими органами державної влади, які утворені Президентом України.

Тобто, в умовах воєнного стану управління комунальним майном здійснюється не територіальною громадою, як це визначено в Конституції України, а державою.

З одного боку, тимчасовий перехід управління комунальним майном до держави в умовах надзвичайних обставин може мати кілька переваг, а саме: оперативне реагування на надзвичайні ситуації; швидка стабілізація ситуації та відновлення нормального функціонування системи управління комунальним майном; забезпечення єдиної стратегії та ефективної координації дій на всій території країни; використання додаткових ресурсів і можливостей задля підвищення ефективності управління комунальним майном; забезпечення додаткових заходів безпеки та контролю над комунальним майном.

З іншого ж боку, делегування повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальним майном військовим адміністраціям обмежує реалізацію гарантованого державою права територіальних громад на місцеве самоврядування. Існує загроза прийняття рішень щодо використання комунального майна без врахування потреб і особливостей конкретної територіальної громади, а місцеві громади таким чином можуть втратити контроль над власним майном. Окрім цього, управління комунальним майном військовими адміністраціями через віддаленість від місцевих проблем і потреб може призвести до менш ефективного використання ресурсів.

Таким чином, управління комунальним майном військовими адміністраціями в умовах воєнного стану хоча і має певні переваги, однак важливим завданням у ході такого делегування є збалансування централізації із врахуванням потреб та інтересів конкретних територіальних громад.

У процесі аналізу законодавчої норми щодо утворення військових адміністрацій населених пунктів звертає на себе увагу підстава для їх утворення, яка визначена як нездійснення сільськими, селищними, міськими радами та/або їхніми виконавчими органами, та/або сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень.

Натомість, вищевказана підстава не деталізує про нездійснення яких саме повноважень йде мова, не встановлює строків для такого нездійснення повноважень, а також не визначає ким та яким чином фіксується факт нездійснення повноважень вищевказаними суб'єктами, що, як наслідок, залишає за собою певну дискрецію Президента України в питанні утворення військових адміністрацій населених пунктів.

На нашу думку, існування такої прогалини у чинному законодавстві України може призвести до виникнення ситуації двовладдя, коли після певної перерви сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови продовжать здійснювати покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а утворені військові адміністрації населених пунктів почнуть реалізовувати повноваження, набуті на підставі указу Президента України.

Отже, з метою забезпечення нормального функціонування системи публічного управління на рівнях села, селища та міста та задля уникнення невизначеності і неоднозначності в розумінні положень законодавства України, вважаємо за необхідне деталізувати норми частини третьої статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Розробка чітких критеріїв для встановлення факту нездійснення сільськими, селищними, міськими радами та/або їхніми виконавчими органами, та/або сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень, встановлення строків та механізмів для їх фіксації є важливими аспектами удосконалення законодавства в цій сфері.

З огляду на предмет нашого дослідження, вважаємо за необхідне проаналізувати також повноваження військових адміністрацій населених пунктів щодо здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади. Як вже відзначалось, такі повноваження переходять від територіальних громад до військових адміністрацій населених пунктів, утім такий перехід не є абсолютним, а містить певні обмеження, а саме: «крім вирішення питань відчуження, у тому числі і

шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік» [117].

Оренда комунального майна як комплексна та поетапна процедура, що має багаторівневу структуру реалізації, не обмежується лише безпосередньою передачею об'єкта в користування за результатами аукціону або, у передбачених законом випадках, без його проведення, яка фактично виступає завершальною стадією цього процесу. Натомість до її змісту, як зазначалось вище, також входить послідовне вчинення низки попередніх організаційно-правових дій, що забезпечують підготовку об'єкта до передачі в оренду, зокрема прийняття уповноваженим органом рішення щодо наміру передати майно в оренду, внесення відомостей про потенційний об'єкт оренди до електронної торгової системи (ЕТС), ухвалення рішення про включення такого об'єкта до одного з визначених переліків, подальше оприлюднення відповідної інформації в ЕТС щодо включення об'єкта до переліку, а також розміщення в електронній торговій системі оголошення про передачу майна в оренду [111].

Наведена лакуна нормативного регулювання породжує невизначеність у розумінні повноважень військових адміністрацій населених пунктів у процесі передачі комунального майна в оренду та створює ризик прийняття неправомірних рішень та вчинення неправомірних дій, а також може призвести до передачі в оренду комунального майна з порушенням його етапності, закріпленої в Законі України «Про оренду державного та комунального майна». Для уникнення таких ситуацій може бути корисним уточнення або доповнення законодавства шляхом конкретизації повноважень військових адміністрацій населених пунктів щодо передачі комунального майна в оренду. Такі зміни дозволять забезпечити більшу чіткість та прозорість у процедурі передачі комунального майна в оренду під час воєнного стану.

Окрім цього, вважаємо за недоцільне надання військовим адміністраціям населених пунктів повноважень щодо передачі в оренду комунального майна строком до одного року з огляду на наступне.

Відповідно до частини третьої статті 9 Закону України «Про оренду

державного та комунального майна», загальне правило полягає в тому, що строк дії договору оренди не може бути меншим ніж п'ять років, за винятком випадків, прямо передбачених Порядком передачі майна в оренду [111]. У свою чергу, зазначений Порядок також закріплює п'ятирічний орієнтовний строк оренди як базовий, водночас встановлюючи можливість його скорочення за наявності визначених законодавством умов [112].

Зокрема, більш короткий строк договору може бути визначений у випадках, коли об'єкт оренди призначається для використання сезонного характеру, або ж коли його експлуатація передбачається виключно на добовій чи погодинній основі. Крім того, скорочення строку допускається щодо майна, яке обліковується на балансі господарських товариств із державною часткою у статутному капіталі або підприємств, у яких державі належить 100 відсотків корпоративних прав, а також у випадках, коли потенційний орендар сам ініціює встановлення менш тривалого строку користування відповідним об'єктом [112].

Як свідчить практика, в більшості випадків орендарі зацікавлені в довгостроковій оренді комунального майна, мотивуючи це фінансовою стабільністю та прогнозованістю. Довгострокова оренда дозволяє потенційним орендарям забезпечити стабільність у веденні бізнесу, зробити інвестиції у покращення об'єкта оренди та знизити ризики, пов'язані з пошуком нового об'єкта для здійснення своєї діяльності.

Таким чином, враховуючи вищезазначені обставини, на нашу думку, надання повноважень щодо передачі в оренду комунального майна строком до одного року військовим адміністраціям населених пунктів не може вважатись ефективним та раціональним методом управління комунальним майном.

Досліджуючи обмеження повноважень військових адміністрацій щодо питань відчуження, зокрема шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік, Говоров В. С. відзначає, що, «з одного боку, вони призводять до простою комунального майна та земельних ділянок на тих територіях, де розвинені фермерські господарства і потреба в оренді земельних ділянок комунальної власності є дуже актуальною, а

укладення договору на один рік не має жодного сенсу. Орендна плата від оренди комунального майна наповнює місцевий бюджет. З іншого боку, надання ширших повноважень військовим адміністраціям призведе до посилення влади на місцях за відсутності систематичного звітування перед громадою. Тому вчений доходить висновку, що виключно органи місцевого самоврядування мають функціонувати на місцях та виконувати взяті на себе повноваження справами» [123, с. 81 – 82].

Продовжуючи розгляд особливостей управління майном в умовах воєнного стану, слід зауважити, що в таких надзвичайних правових умовах істотно трансформуються підходи до використання майнових ресурсів, зокрема запроваджуються спеціальні механізми їх залучення для потреб держави, серед яких особливого значення набуває примусове відчуження майна незалежно від форми власності як один із найбільш поширених та необхідних інструментів реагування на виклики воєнного часу [124, с. 58].

Правові засади, види, умови та порядок здійснення примусового відчуження майна (реквізиції) визначаються положеннями статті 353 Цивільного кодексу України, відповідно до яких у випадках стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій та інших надзвичайних обставин, зумовлених суспільною необхідністю, майно може бути примусово вилучене у власника в порядку, встановленому законом, за умови попереднього і повного відшкодування його вартості, тоді як у період дії воєнного або надзвичайного стану таке відчуження допускається із застосуванням моделі наступного відшкодування вартості майна [66].

Водночас ключовою відмінністю між реквізицією, що здійснюється у звичайних надзвичайних обставинах, та реквізицією в умовах воєнного чи надзвичайного стану є саме момент компенсації вартості майна, оскільки у першому випадку відшкодування має здійснюватися до моменту вилучення майна, тоді як у другому – обов'язок держави щодо компенсації виникає вже після його примусового відчуження [125].

Спеціальне нормативне регулювання зазначеного механізму міститься у

Законі України № 4765-VI від 17 травня 2012 року «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», яким визначено організаційно-правові засади вилучення майна у фізичних та юридичних осіб для потреб держави. Згідно зі статтею 1 цього Закону, примусове відчуження майна розглядається як позбавлення власника права власності на індивідуально визначене майно приватної або комунальної форми власності з переходом такого майна у власність держави з метою його використання в умовах воєнного чи надзвичайного стану, за умови попереднього або наступного відшкодування його вартості [126].

За загальним правилом, таке відчуження або вилучення майна здійснюється на підставі рішення військового командування, яке підлягає погодженню з відповідними органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування, тоді як у районах ведення бойових дій відповідні заходи можуть реалізовуватися без такого погодження виключно на підставі рішень військового командування [126].

Аналіз наведеного нормативного регулювання дає підстави погодитися з позицією науковців, зокрема А. Б. Гриняка, який зазначає, що реквізиція в умовах воєнного стану ґрунтується на складному юридичному складі, елементами якого є сукупність юридичних фактів, таких як запровадження воєнного стану та прийняття уповноваженим органом відповідного рішення про відчуження майна, і лише за їх одночасного настання можливе припинення права власності у попереднього власника з одночасним виникненням такого права у держави, що і зумовлює остаточний правовий результат у вигляді переходу майна у державну власність для забезпечення обороноздатності та виконання пов'язаних із цим функцій [127, с. 21].

Як слушно зазначає Миронюк Р. В. приводом для примусового відчуження майна є суспільна необхідність та задоволення суспільних потреб. При цьому в Законі про відчуження в умовах воєнного стану прямої вказівки на суспільну необхідність та суспільні потреби не вказується, однак вчений висловлює думку, що використання примусово відчужуваного індивідуального майна

здійснюється для ліквідації наслідків воєнного стану у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану», тобто для державних (суспільних) потреб, що підтверджує спільність підстав такого відчуження [128, с. 61].

Погоджуємось з думкою Остапенко А. А., яка відзначає, що реквізиція має здійснюватися щодо майна, яке за своїми характеристиками може використовуватися для потреб воєнного часу (відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності). Такими характеристиками вчена вважає стратегічну значимість майна та функціональне призначення майна. Наведені характеристики є взаємопов'язаними, мають оціночний характер та визначаються окремо щодо кожного об'єкту реквізиції.

Разом з цим, стратегічна значимість майна визначається на основі співставлення декількох факторів, таких як: місце розташування майна, економічна та політична привабливість майна, його рентабельність [129, с. 36].

Розглядаючи законодавчо закріплену умову реквізиції, відповідно до якої власнику гарантується повне відшкодування вартості майна, слід погодитися з науковою позицією О. В. Дзери, який обґрунтовує, що визначення розміру такої компенсації має здійснюватися з урахуванням реальних ринкових цін, які існували до моменту виникнення надзвичайних обставин, що стали підставою для примусового відчуження, у тому місці, де безпосередньо знаходиться майно або проживав його власник, що особливо актуально для рухомих речей.

Крім того, при встановленні повного обсягу відшкодування необхідно враховувати також втрачений дохід, який власник міг би реально отримати за умови належного використання майна, якщо ним було вжито конкретних заходів та понесено витрати, спрямовані на отримання такого доходу. Водночас чинне законодавче регулювання не містить достатньо чітких критеріїв визначення повного відшкодування, зокрема не деталізує механізм компенсації щодо майна, яке генерує стабільний прибуток, у разі чого його реквізиція фактично

призводить до втрати або істотного зменшення відповідних доходів. У такому випадку частина отриманого прибутку повинна враховуватися як елемент упущеної вигоди, однак у будь-якому разі розмір компенсації має визначатися з дотриманням принципів розумності та справедливості. Окремо слід враховувати й те, що у разі часткової реквізиції майна, яка спричиняє зниження доходності іншої його частини, відповідні втрати також мають бути включені до загального розрахунку повного відшкодування вартості [130, с. 349].

Вважаємо, що відшкодування вартості комунального майна територіальній громаді під час реквізиції повинно бути розглянуте як збалансована компенсація держави за відчуження майна, яка покликана покривати не тільки загальні потреби та інтереси громади у використанні такого майна, а й упущену вигоду територіальної громади, наприклад, від передачі реквізованого майна в оренду. У той же час, право на отримання відшкодування вартості майна, що підлягає реквізиції, слугує одним із засобів захисту інтересів територіальної громади, дозволяє забезпечити її економічну стабільність та розвиток.

Варто також звернути увагу на те, що примусове відчуження майна комунальної форми власності, на відміну від аналогічної процедури щодо майна, яке перебуває у приватній власності, характеризується наявністю окремих специфічних особливостей правового регулювання. Зокрема, таке майно може бути вилучене для потреб оборони за рішенням військового командування або ж для запобігання чи ліквідації наслідків ситуацій, які зумовили запровадження правового режиму надзвичайного стану, на підставі рішень військового командування або органу, на який покладено реалізацію відповідних заходів надзвичайного стану. При цьому законодавством передбачено, що подібне відчуження допускається у випадках неможливості ухвалення рішення про безоплатну передачу комунального майна у державну власність відповідною місцевою радою та її посадовими особами (зокрема сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної чи обласної ради, а також секретарем або заступником голови відповідної ради), або ж у разі незатвердження такого рішення представницьким органом місцевого

самоврядування [126].

Згадана норма передбачає, що безоплатна передача комунального майна у державну власність є передумовою для можливого примусового відчуження комунального майна у разі загрози національній безпеці або громадському порядку. Тобто, примусове відчуження комунального майна є альтернативою, яка застосовується лише у випадку, коли не можливо досягти консенсусу між місцевими органами влади та військовим командуванням щодо безоплатної передачі цього майна у державну власність.

З ініціативою про безоплатну передачу комунального майна у державну власність до відповідної місцевої ради звертається військове командування [126]. Таке звернення, як слідує зі змісту статті 6 Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», має бути обумовлене конкретною метою – задоволення потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану.

Однак, поняття «потреби держави в умовах воєнного стану» є широким і оціночним терміном, який не має чіткого законодавчого закріплення та може включати в себе різноманітні аспекти, такі як забезпечення обороноздатності держави, захист населення, збереження інфраструктури та інші потреби, що виникають в умовах воєнного стану.

Описана ситуація залишає суб'єктам реквізиції певну гнучкість у прийнятті рішень щодо примусового відчуження майна. Вважаємо, що така свобода розсуду повинна бути обмежена об'єктивними факторами, які виправдовують необхідність реквізиції майна та забезпечують захист прав та інтересів власників майна. Є цілком очевидним, що вилучення майна не може здійснюватися свавільно, має диктуватися не уявними, а дійсними потребами держави в умовах воєнного стану, потребами її Збройних сил, оборони, однак з урахуванням при цьому необхідності дотримання балансу інтересів між згаданими потребами [131].

У продовження цієї думки додамо, що баланс інтересів є ключовим аспектом при реквізиції комунального майна. Це означає, що при прийнятті

рішення про реквізицію комунального майна повинні бути враховані інтереси всіх зацікавлених сторін, включаючи місцеву владу та територіальну громаду.

Для забезпечення балансу інтересів у процесі реквізиції комунального майна можуть бути використані такі практичні підходи: по-перше, проведення відкритого та конструктивного діалогу між місцевою владою, представниками громади та військовим командуванням для обговорення питань, що стосуються реквізиції комунального майна; по-друге, проведення аналізу впливу реквізиції на різні аспекти життя громади, зокрема, але не виключно, врахування економічних та соціальних аспектів; по-третє, пошук та розробка альтернативних рішень; по-четверте, забезпечення прозорості та доступності інформації про процес реквізиції для всіх зацікавлених сторін.

Поряд із реквізицією, яка виступає особливою формою управління комунальним майном в умовах воєнного стану, актуальною в цей період залишається оренда комунального майна, утім, цей звичний спосіб управління комунальним майном має певні особливості в умовах воєнного стану.

У зв'язку із запровадженням в Україні правового режиму воєнного стану Верховною Радою України було прийнято Закон № 2181-IX від 01 квітня 2022 року, яким внесено зміни до розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про оренду державного та комунального майна» та доповнено його пунктом 6-1. Відповідно до зазначеної норми, на період дії воєнного стану Кабінету Міністрів України надано повноваження встановлювати особливі правила передачі в оренду державного та комунального майна, які можуть відрізнятися від загального порядку, визначеного цим Законом.

На виконання вказаних законодавчих змін Кабінет Міністрів України 27 травня 2022 року ухвалив постанову № 634 «Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану» [132], яка набрала чинності 01 червня 2022 року. Пунктом 1 цієї постанови передбачено тимчасове звільнення від сплати орендної плати до 31 грудня 2022 року за договорами оренди комунального майна, що діяли станом на 24 лютого 2022 року, а також за договорами, укладеними після цієї дати за результатами аукціонів, проведених

до або в день початку повномасштабної збройної агресії. Такі пільги поширюються, зокрема, на фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які були мобілізовані або прийняті на військову службу після введення воєнного стану, а також на орендарів, які використовують майно, розташоване в адміністративно-територіальних одиницях, де в умовах воєнного стану обмежено доступ до єдиних та державних реєстрів, адміністрування яких здійснюється Міністерством юстиції України [132].

Інші передбачені Постановою № 634 пільги щодо сплати орендної плати стосуються виключно орендарів державного майна, тоді як пункт 12 цієї постанови передбачає право органів місцевого самоврядування додатково приймати власні рішення з питань, визначених пунктом 1, керуючись при цьому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [132].

Окремо слід зазначити, що на період дії воєнного стану органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також інші установи і організації, які фінансуються з державного або місцевих бюджетів, звільняються від обов'язку сплати авансового внеску та забезпечувального депозиту, тоді як для інших категорій орендарів встановлюється фіксований розмір таких платежів на рівні однієї місячної орендної плати [132].

Для порівняння варто звернути увагу, що відповідно до Примірного договору оренди нерухомого або іншого індивідуально визначеного майна державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 820 від 12 серпня 2020 року [133], розмір авансового внеску та забезпечувального депозиту залежить від виду договору і може становити еквівалент двох або шести місячних орендних платежів. Водночас, незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування наділені правом самостійно затверджувати примірні договори щодо майна комунальної власності, законодавством передбачено, що у разі їх незатвердження застосовується відповідний примірний договір, затверджений для державного майна [111].

Отже, можна констатувати, що Постанова № 634 передбачає зменшення авансових виплат щонайменше вдвічі, чим суттєво зменшує початкове фінансове

навантаження на суб'єкта господарювання. Адже авансові платежі необхідно платити з укладенням такого договору, що для деяких підприємств у сучасних умовах може бути суттєвим фінансовим тягарем [134, с. 10].

У період дії воєнного стану законодавством запроваджено механізм автоматичного продовження чинних договорів оренди комунального майна. Так, згідно з пунктом 5 Постанови Кабінету Міністрів України № 634, договори оренди комунального майна, строк дії яких спливає під час воєнного стану, визнаються такими, що автоматично продовжуються на весь період його дії, а також на додатковий строк, що становить чотири місяці після його припинення або скасування [132].

Фактично це свідчить про закріплення у нормативному акті елементів зворотної дії в часі (ретроактивності), яка прямо передбачена самим регуляторним актом. Водночас такий підхід не суперечить положенням статті 58 Конституції України, оскільки зазначена ретроактивна дія спрямована на уточнення первісної мети законодавця щодо забезпечення правової визначеності та стабільності орендних правовідносин в умовах воєнного стану, запровадженого в Україні з 24 лютого 2022 року [135].

Окрім цього, в умовах воєнного стану скорочено та спрощено певні процедурні питання, пов'язані з передачею комунального майна в оренду. Зокрема, 40 робочих днів на прийняття рішення уповноваженим органом управління, до сфери управління якого належить балансоутримувач, про доцільність передачі майна в оренду / про надання згоди на передачу майна в оренду або про відмову у погодженні передачі майна в оренду скорочено до 7 робочих днів; аукціони з передання майна в оренду проводять не раніше ніж через 5 календарних днів після публікації в ЕТС оголошення про передання майна в оренду, замість 20 календарних днів; підписання протоколу про результати електронного аукціону, договору оренди та акту приймання-передачі майна здійснюється з використанням кваліфікованого електронного підпису.

Певні зміни в умовах воєнного стану відбулись і в нормативному регулюванні приватизації комунального майна. 28 липня 2022 року Верховна

Рада України в цілому ухвалила проєкт Закону № 7451 «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» та інших законодавчих актів України щодо сприяння процесам релокації підприємств в умовах воєнного стану та економічного відновлення держави», яким значно спрощуються процеси приватизації в Україні [136].

Аналогічно до змін, запроваджених у сфері оренди комунального майна, законодавець також переглянув окремі процедурні строки у сфері приватизації, зокрема щодо об'єктів малої приватизації. Так, аукціони з продажу таких об'єктів проводяться у визначеному часовому проміжку – не раніше ніж через п'ять робочих днів і не пізніше ніж через двадцять робочих днів з моменту оприлюднення інформаційного повідомлення про приватизацію, що фактично деталізує попередній регуляторний підхід до строків організації відповідних процедур [136].

Крім того, було оптимізовано строки окремих етапів післяаукціонного провадження, зокрема скорочено період перевірки заяви потенційного покупця щодо участі у приватизації об'єкта малої приватизації до семи робочих днів, який обчислюється з дня, наступного за формуванням протоколу про результати електронного аукціону, а також встановлено аналогічний семиденний строк для затвердження відповідного протоколу після його формування [136].

Водночас передбачено цифровізацію процедур участі в електронних аукціонах, оскільки подання заяв і супровідних документів потенційними покупцями може здійснюватися в електронній формі за умови їх засвідчення кваліфікованим електронним підписом, що базується на чинному кваліфікованому сертифікаті електронного підпису, що забезпечує юридичну значущість таких дій у цифровому середовищі [136].

Важливим нововведенням стало закріплення права потенційного покупця ініціювати проведення аукціону самостійно шляхом надіслання органу приватизації листа довільної форми про намір приватизувати такий об'єкт [136].

Підсумовуючи справедливим буде відзначити, що наведені норми законодавства у сфері оренди та приватизації комунального майна в період дії

воєнного стану в Україні спрямовані на полегшення фінансового та адміністративного тягаря для орендарів та покупців, а також на забезпечення стабільності функціонування господарських відносин в умовах кризової ситуації.

Висновки до Розділу 2

1. Відсутність у чинному законодавстві України чітко сформульованої дефініції «управління комунальним майном» створює правову невизначеність, що ускладнює його ефективне регулювання та застосування, а також породжує неоднозначні трактування норм, адміністративні бар'єри та потенційні ризики зловживань у процесі розпорядження комунальними активами. У цьому контексті ухвалення законодавчих змін, спрямованих на встановлення чітких критеріїв та принципів, які визначають механізм управління комунальною власністю, є необхідною передумовою для створення єдиного правового інструменту, здатного забезпечити не лише ефективне, але й відповідальне використання майнових ресурсів на рівні територіальних громад, що, в свою чергу, сприятиме оптимізації управлінських процесів та запобіганню правових колізій.

2. Управління комунальним майном слід розглядати як постійний, цілеспрямований, багаторівневий процес реалізації територіальною громадою через уповноважені органи місцевого самоврядування права комунальної власності, що охоплює стратегічне і поточне планування, організацію, координацію, контроль, прийняття управлінських рішень, а також експлуатацію, збереження й ефективне використання об'єктів, що належать громаді, в межах повноважень, визначених законодавством і локальними нормативно-правовими актами, з метою задоволення потреб територіальної громади, сталого розвитку території та забезпечення балансу приватного і публічного інтересу.

3. У межах загального інституту комунальної власності спільна власність територіальних громад займає специфічне правове положення, що вимагає не лише виокремленого регуляторного підходу, а й чіткого розмежування

компетенцій суб'єктів управління, оскільки така форма власності передбачає одночасну належність майна кільком громадам і, відповідно, зумовлює необхідність узгодженого, колективного управління об'єктами, які мають підвищене соціальне значення та обслуговують інтереси мешканців різних адміністративно-територіальних одиниць. Мета управління спільною власністю полягає не лише у збереженні та ефективному використанні комунальних активів, а й у досягненні балансу інтересів усіх громад-співвласників, забезпеченні відкритого прийняття рішень, рівного доступу до ресурсів і дотримання принципу колективної відповідальності. Ключову роль у здійсненні управлінських функцій щодо майна, що належить до мпільної власності територіальних громад, відіграють районні та обласні ради, а законодавчо та судово закріпленим принципом такого управління є обов'язковість згоди всіх співвласників на будь-які рішення щодо відчуження або зміни правового режиму таких об'єктів, що, у свою чергу, вимагає інституціоналізації механізмів міжмуніципального співробітництва, формування стабільної практики колективної відповідальності та впровадження спеціалізованих моделей управління, здатних забезпечити сталий розвиток та ефективне функціонування спільного майна у публічних інтересах.

4. Вплив держави на управління комунальним майном реалізується через взаємопов'язані сфери, що утворюють цілісну систему регулювання та підтримки. Нормативно-правове регулювання не лише встановлює правові рамки щодо використання, розпорядження та охорони майна, визначає повноваження органів місцевого самоврядування, але й визначає системні обмеження та пріоритети, спрямовані на забезпечення його цільового та раціонального використання. Крім того, державний вплив реалізується через систему контрольних та наглядових функцій, яка передбачає участь уповноважених органів у моніторингу законності дій суб'єктів управління, запобіганні зловживанням і корупційним ризикам, а також у забезпеченні прозорості і підзвітності процесів розпорядження комунальним майном. Роль держави в управлінні комунальним майном посилюється завдяки судовій

інстанції, яка, виступаючи як арбітр у суперечках між різними учасниками цієї сфери управління комунальним майном, формує правове поле для захисту як публічних, так і приватних інтересів і забезпечує верховенство права, тим самим сприяючи сталому і збалансованому розвитку комунальної власності. Важливою сферою впливу є бюджетне фінансування, яке дозволяє громадам реалізовувати соціально значущі проєкти й утримувати майнову базу, водночас передбачаючи підзвітність і контроль за використанням державних ресурсів. Доповнює цей механізм методична та інформаційна підтримка – навчання посадовців, впровадження цифрових інструментів, як-от ProZorro.Продажі, та поширення кращих практик, що підвищують ефективність, прозорість і професійний рівень управління.

5. Судовий контроль виступає одним із ключових механізмів державного впливу на сферу управління комунальним майном, забезпечуючи перевірку законності рішень органів місцевого самоврядування, дотримання принципів публічного управління та захист прав територіальних громад, водночас його ефективність значною мірою залежить від правильного розмежування судової юрисдикції, оскільки помилкове визначення виду судочинства ускладнює доступ до правосуддя, призводить до закриття проваджень і порушує єдність судової практики, а основним критерієм такого розмежування виступає не формальний суб'єктний склад спору, а зміст спірних правовідносин, характер повноважень органу місцевого самоврядування та те, чи діє він як носій владно-управлінських функцій або як власник комунального майна в межах приватноправових чи господарських відносин, що зумовлює необхідність подальшого формування Верховним Судом усталених підходів до визначення юрисдикції у відповідній категорії спорів.

6. Сфера управління комунальним майном вирізняється особливою чутливістю до балансу між автономією місцевого самоврядування та контрольними функціями держави, адже на перетині цих повноважень формуються важливі рішення, що безпосередньо впливають на добробут територіальних громад. З одного боку, прокурорський нагляд, судовий контроль

і нормативне регулювання спрямовані на забезпечення законності, запобігання зловживанням і захист публічного інтересу в таких критично важливих сферах, як освіта, охорона здоров'я та соціальна інфраструктура. Водночас, надмірне втручання державних органів, особливо у випадках, коли воно базується виключно на формальному тлумаченні законодавства без урахування реального соціально-економічного контексту, здатне паралізувати ефективність управлінських рішень на місцевому рівні, підриваючи принцип самостійності місцевого самоврядування, закріплений у Конституції України. Така суперечність породжує потребу в перегляді підходів до взаємодії держави й органів місцевої влади у цій сфері з метою створення більш гнучкої, зваженої і партнерської моделі контролю, яка би одночасно гарантувала законність і поважала право громад самостійно управляти своїми ресурсами відповідно до локальних потреб.

7. Розпорядження комунальним майном є важливою складовою його управління, оскільки саме через цей інститут реалізується правова та фактична здатність органів місцевого самоврядування визначати долю об'єктів комунальної власності, забезпечуючи їх ефективне використання в інтересах громади. Право розпорядження комунальним майном вирізняється своєю специфічністю, що полягає у делегованому характері повноважень органів місцевого самоврядування, які діють від імені територіальної громади, що підкреслює непряму участь її членів у правовідносинах щодо майна. Право розпорядження комунальним майном поширюється на особливу категорію активів, що мають соціально-економічне значення та функціональну прив'язку до потреб громади, що породжує існування ряду нормативних обмежень щодо такого розпорядження, які деталізуються в локальних нормативно-правових актах. Реалізація права розпорядження комунальним майном потребує врахування балансу між забезпеченням ефективного використання майна, збереженням його функціональності та дотриманням інтересів територіальної громади, що вимагає комплексного підходу, поєднуючи юридичні, економічні та соціальні аспекти цього питання.

8. Основними способами розпорядження комунальним майном є оренда та приватизація, кожен з яких має свої специфічні особливості, але, водночас, обидва способи мають на меті максимізацію ефективності використання комунальних ресурсів. Зокрема, оренда комунального майна є однією з найбільш ефективних форм розпорядження, оскільки дозволяє органам місцевого самоврядування отримувати додаткові доходи без втрати права власності на майно, що зберігає контроль і гарантує сталість соціально-економічної ситуації. Водночас, приватизація є стратегічним інструментом, спрямованим на покращення ефективності управління, оптимізацію ресурсів та залучення інвестицій, що має важливе значення для розвитку місцевої економіки.

9. Враховуючи значну роль оренди та приватизації комунального майна у стабільному фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів, важливо звернути увагу на існуючі проблеми правового регулювання цих процесів. Відзначається, що законодавчі зміни останніх років, включаючи впровадження електронних аукціонів через платформу ProZorro, значно покращили прозорість та ефективність процедур. Проте, ще існує необхідність у подальшому удосконаленні механізмів правового регулювання для диференціації підходів до оренди та приватизації комунального і державного майна. У цьому контексті важливо врахувати місцеві потреби та специфіку територіальних громад, що дозволить сприяти більш ефективному використанню комунальних ресурсів та забезпечити стійке соціально-економічне зростання на місцевому рівні.

10. Законодавство України, зокрема Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» та Закон України «Про оренду державного та комунального майна», не містять чітких, стандартизованих критеріїв для визначення об'єктів, які можуть бути включені до переліку об'єктів, що можуть бути приватизовані або передані в оренду. З метою забезпечення більш ефективного та системного управління комунальним майном, необхідно запровадити стандартизовані критерії, що дозволяють здійснювати об'єктивну та всебічну оцінку потенційних об'єктів для включення їх до переліків приватизації та оренди, що, в свою чергу, сприятиме впорядкованості та зменшенню рівня

правової невизначеності. Окрім того, наявність чітко визначених і нормативно закріплених критеріїв дозволить значно обмежити простір для суб'єктивізму в прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, що, в свою чергу, стане потужним бар'єром для корупційних проявів, гарантуючи більш прозорий, справедливий і підзвітний процес управління комунальним майном.

11. Однією з найбільш актуальних та серйозних проблем, що виникають у процесі приватизації та оренди комунального майна, є зрив електронних аукціонів, що відбувається внаслідок маніпуляцій, здійснюваних недобросовісними учасниками, котрі штучно завищують стартові ціни, аби створити ілюзію конкуренції, водночас переслідуючи мету фактичного блокування аукціонів. Подібні практики не лише суттєво негативно впливають на фінансові результати місцевих громад, але й грубо порушують основні принципи справедливості, прозорості та доброчесності у процесах управління комунальним майном. Завищені, нереалістичні цінові пропозиції, що подаються під час таких маніпуляцій, призводять до ситуації, коли комунальне майно, в результаті зриву аукціонів, може бути продано або надано в оренду за набагато нижчою ціною, ніж це дозволяла б реальна конкуренція, що у результаті є підставою для зниження доходів місцевого бюджету та негативно позначається на інвестиційному кліматі регіону.

12. У сфері регулювання оренди та приватизації комунального майна критично важливим є розроблення та впровадження чітко сформульованих та узгоджених умов, що забезпечують правову визначеність і прозорість на всіх етапах процесу викупу орендованих об'єктів. Важливою складовою цього процесу є визначення критеріїв і формалізація процедур, які регулюють порядок здійснення орендарем невід'ємних поліпшень, що мають бути не лише економічно доцільними, а й юридично обґрунтованими, оскільки саме виконання таких умов надає орендарю право на подальший викуп об'єкта комунальної власності.

13. Воєнний стан, введений в Україні з 24 лютого 2022 року, є особливим правовим режимом, що передбачає суттєві трансформації в системі державного

управління, передбачаючи, зокрема, коригування механізмів взаємодії між органами центральної влади та місцевого самоврядування. Однією з важливих складових цього режиму стало створення військових адміністрацій, які, отримавши значні владні повноваження, перебрали на себе основні функції, спрямовані на забезпечення обороноздатності країни, гарантування громадської безпеки та підтримання правопорядку в умовах загрози суверенітету й територіальної цілісності держави. Разом із тим, інституційне утворення військових адміністрацій спричинило низку юридичних та політичних дискусій, пов'язаних із визначенням меж їхньої компетенції та співвідношення їхніх функцій із повноваженнями органів місцевого самоврядування, зокрема районних і обласних рад, які традиційно відіграють ключову роль у вирішенні питань щодо управління комунальним майном. Незважаючи на те, що військові адміністрації, відповідно до чинного законодавства, наділені широкими владними ресурсами, необхідними для оперативного реагування на воєнні виклики, діяльність органів місцевого самоврядування не є припиненою, оскільки вони функціонують на підставі конституційних норм і законодавчих актів, що закріплюють їхню легітимність і визначають обсяг їхньої юрисдикції навіть за умов воєнного стану.

14. Передача частини владних повноважень військовим адміністраціям суттєво трансформувала усталений баланс між місцевим самоврядуванням та системою державного управління, що зумовило не лише посилення ролі центральної влади в регіонах, а й зміщення акцентів у прийнятті управлінських рішень на користь адміністративного командування. Попри те, що така централізація влади значною мірою сприяє оперативному реагуванню на кризові виклики та забезпеченню належного функціонування державного механізму в умовах надзвичайної ситуації, вона, водночас, створює потенційні загрози, пов'язані із можливою узурпацією владних повноважень, зловживаннями з боку посадових осіб і значним звуженням простору для демократичного контролю громадськості над процесами управління комунальним майном. В умовах воєнного стану актуальним залишається питання удосконалення нормативно-

правових засад взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, оскільки чинна модель їхнього співіснування потребує чіткішого визначення меж компетенції кожного з цих інститутів. У цьому контексті особливо важливим завданням є розроблення дієвих правових механізмів, які б забезпечували збалансоване розмежування функцій, з одного боку, унеможливлюючи правову колізію чи дублювання повноважень, а з іншого – гарантували б збереження демократичних принципів державного управління навіть у період дії особливого правового режиму.

15. В умовах воєнного стану механізми управління майном зазнають трансформацій, що проявляються у впровадженні особливих правових режимів, серед яких ключове значення має примусове відчуження майна. Нормативно-правова база України передбачає здійснення такого заходу виключно в інтересах суспільства, однак, питання своєчасності та процедурних аспектів компенсації завданих збитків залишається предметом дискусій та потребує подальшого удосконалення. Відчуження майна у формі реквізиції в умовах воєнного стану характеризується специфічним порядком проведення, який передбачає можливість постфактумного відшкодування завданих збитків, що відрізняє реквізицію в умовах воєнного стану від інших видів реквізиції, за якими компенсація має передувати вилученню. Разом із тим, ефективне застосування цього правового механізму вимагає більш детального визначення критеріїв оцінки компенсаційних виплат, зокрема у частині відшкодування не лише безпосередніх матеріальних втрат, а й упущеної вигоди, що є критично важливим для забезпечення прав власників та балансування суспільних і приватних інтересів.

16. З моменту введення воєнного стану на території України звична система управління комунальним майном також зазнала суттєвих трансформацій, що обумовлені необхідністю адаптації до специфічних викликів, які виникли через збройний конфлікт. У цьому процесі особливої ваги набули нові правові механізми, що стосуються оренди та приватизації майна, котрі спрямовані на підтримку економічної стабільності, мінімізацію фінансових

зобов'язань для суб'єктів господарювання та забезпечення ефективного функціонування комунального майна в умовах кризових ситуацій.

Однією з важливих інновацій стало надання органам місцевого самоврядування права частково самостійно формулювати правила оренди комунального майна, що дозволяє враховувати специфічні потреби та умови кожного окремого регіону. Впроваджено механізми, які звільняють певні категорії орендарів від сплати орендної плати, спрощуються процедури оренди та приватизації, а також зменшуються фінансові зобов'язання на початкових етапах укладання угод. Автоматичне продовження терміну дії договорів оренди комунального майна стало важливим фактором, що забезпечує безперервність господарської діяльності в умовах нестабільності.

У галузі приватизації спостерігається значне спрощення процедур, що дозволяє потенційним інвесторам оперативніше та ефективніше здобувати право власності на об'єкти комунального майна. Завдяки скороченню термінів перевірки заяв, розгляду документації, організації аукціонів і затвердження результатів електронних торгів, процеси відчуження комунальної власності стають значно швидшими, що, в свою чергу, сприяє релокації підприємств і стимулює економічне відновлення.

РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання управління муніципальною власністю

Місцеве самоврядування є важливим елементом демократичної системи управління, що забезпечує можливість громадянам безпосередньо брати участь у процесах прийняття рішень і активно впливати на розвиток своєї громади. У міжнародній практиці існують різноманітні моделі місцевого самоврядування, що визначаються історичними, політичними та культурними особливостями кожної країни, однак незалежно від різниць у підходах, одним з основних аспектів ефективного управління є належне регулювання та використання муніципальної власності. В умовах глобалізації та активних реформ місцевого управління, різні країни обирають свої варіанти підходів до управління комунальним майном, і цей досвід може стати безцінним орієнтиром для країн, які прагнуть модернізувати власну систему місцевого самоврядування.

В умовах активної децентралізації, що триває в Україні, адаптація кращих практик управління муніципальним майном з урахуванням міжнародного досвіду має важливе значення для підвищення ефективності місцевого самоврядування та покращення управлінських процесів на місцях. У цьому контексті розгляд моделей місцевого самоврядування в зарубіжних країнах є важливим кроком для вдосконалення української системи управління та застосування найбільш ефективних підходів у використанні комунальної власності.

Управління на місцевому рівні в США не отримало прямого висвітлення у Конституції. Фрази, що безпосередньо вказують на місцеве управління, в основному документі країни не зустрічаються. Вихідний пункт про розподіл повноважень між федеральним центром та штатами міститься в Десятій поправці, прийнятій в кінці 1791 року, яка стверджує, що всі права, не віддані федерації чи не заборонені штатам, належать самим штатам або народу.

За таких обставин, локальне самоврядування в США має

багатоваріантність форм та відмінності в залежності від штату, оскільки питання організації місцевої влади лежать у їхній виключній компетенції [137].

У Сан-Франциско, місті на західному узбережжі США у штаті Каліфорнія, одним із законів, який регулює управління муніципальною власністю, є San Francisco Administrative Code (Адміністративний кодекс Сан-Франциско) [138]. Зокрема, Розділ 23 «Операції з нерухомим майном» цього Кодексу, містить правила та положення, що стосуються управління муніципальною нерухомістю, включаючи процедури продажу, оренди та певні аспекти управління муніципальною власністю.

За нормами вищезгаданого розділу ключова роль у виконанні завдань, пов'язаних з управлінням нерухомістю міста, належить Директору з майна, який є керівником Департаменту нерухомості. Йому доручено проводити переговори щодо придбання, передачі або оренди нерухомості, яка потрібна для використання або власності міста. Проведення таких переговорів має відбуватися з дотриманням вимог Адміністративного кодексу, щоб забезпечити прозорість та законність у всіх операціях з нерухомістю.

Разом з цим, аналіз Адміністративного кодексу Сан-Франциско до основних положень щодо управління муніципальним майном дозволяє віднести:

- процедура передачі та придбання нерухомості містом Сан-Франциско, по-перше, може бути здійснена після того, як Наглядова рада своєю резолюцією визначить, що суспільні інтереси чи необхідність вимагають або не заподіють незручностей такою передачею, і затвердить таку передачу; по-друге, передбачає проведення оцінки ринкової вартості нерухомості перед придбанням або передачею; по-третє, покладає на Директора з майна обов'язок опублікувати оголошення про запропоновану передачу, якщо передача буде здійснюватися шляхом відкритого аукціону або конкурсних торгів;

- необхідність надання публічного повідомлення перед схваленням Наглядовою радою будь-якої дії щодо продажу, передачі або іншої передачі майна, що належить місту, що, по суті, має на меті забезпечення прозорості та участі громадськості в таких рішеннях;

- обов'язок всіх відділів міста регулярно звітувати Директору з майна про стан та використання нерухомого майна, а також розробляти річний план управління активами, що, безсумнівно, сприяє підвищенню ефективності використання майнових ресурсів міста та забезпечує можливість громадян контролювати дії органів місцевого самоврядування.

У цілому, Адміністративний кодекс Сан-Франциско встановлює чіткі процедури та вимоги, спрямовані на забезпечення ефективного та відкритого управління муніципальним майном з метою захисту інтересів громадян та оптимального використання ресурсів міста.

В іншому місті США – у Нью-Йорку важливе значення в управлінні муніципальним майном відіграє так званий Уповноважений з питань загальноміських адміністративних послуг (Commissioner of citywide administrative services), функції якого чітко регламентовані § 4-201 New York Administrative Code (Адміністративний кодекс) міста Нью Йорк [139], відповідно до якого Уповноважений:

- має право вимагати від осіб, що пропонують продати майно місту, бути присяжним перед ним або його уповноваженими особами та відповідати на запитання щодо майнових інтересів, ціни, за яку майно було придбано, а також щодо будь-яких інших фактів і обставин, що впливають на правильність придбання такого майна містом та його справедливу ринкову вартість;

- надає звіти та рекомендації щодо оренди майна місту, в тому числі про те, чи відповідатиме суспільним інтересам здача в оренду чи іншим чином розпорядження майном, а також щодо встановлення розумної орендної плати або отримання володіння майном;

- призначає досвідчених і кваліфікованих оцінювачів від імені міста для врегулювання орендної плати або поновлення будь-якої оренди або вартості будівлі, яка має бути сплачена після закінчення будь-якої оренди, у якій місто зацікавлене або буде зацікавлене

- рекомендує порушувати судові процеси, коли це необхідно для примусової сплати орендної плати або грошей, що належать місту з міської

нерухомості, або для отримання у володіння приміщень, на які місто має право;

- відповідає за збереження документів, що стосуються майна міста, включаючи усі правовстановлюючі документи, договори оренди, боргові зобов'язання, іпотечні зобов'язання чи інші гарантії прав власності;

- веде облік усього майна, що перебуває у власності та набувається містом, а також усього майна, за яке є заборгованість по орендній платі, та суми заборгованості.

З наведеного слідує, що роль Уповноваженого з питань загальноміських адміністративних послуг в управлінні муніципальним майном міста Нью-Йорк важлива для впорядкування процесів продажу, оренди та загального управління муніципальним майном.

Отже, можна стверджувати, що місцеве самоврядування в США характеризується високим рівнем автономії, що дозволяє органам місцевого самоврядування ефективно керувати своїми справами та адаптуватися до специфічних потреб своїх громад.

Ще однією країною з високою рівнем децентралізації і автономії місцевого самоврядування є Швейцарія. Важливою рисою муніципальної влади у Швейцарії є те, що основні положення, які регулюють правову основу діяльності органів місцевого самоврядування не закріплені в Конституції Швейцарії [140, с. 85]. У Конституції Швейцарії, а саме у статті 47 передбачено, що конфедерація має поважати автономію кантонів. Автономність муніципалтетів гарантується в межах встановлених законодавством кантонів [141].

Законом держави тільки гарантується місцеве самоврядування, а положення його правової діяльності, компетенції, структури регулюється на місцевому рівні. На місцях приймаються власні конституції, які й визначають основні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування закріплюють їх компетенцію [140, с. 33]. Про це прямо зазначається у Конституції Швейцарії, де в статті 3 чітко передбачено, що кантони є суверенними в межах, в яких їх суверенітет не обмежується Федеральною Конституцією, вони виконують всі

права, які не передані Конфедерації [141].

До прикладу, у кантоні Люцерн *Gemeindegesetz des Kantons Luzern* (Муніципальний закон кантону Люцерн) встановлює правові рамки для діяльності муніципалітетів та визначає їх правовий статус [142].

У місті Люцерн, що є адміністративним центром однойменного йому кантону, про управління муніципальним майном мова йде у статті 65a *Gemeindeordnung der Stadt Luzern* (Муніципальні правила міста Люцерн), яка закріплює наступні ключові положення:

- нерухомість, яка є фінансовим активом міста Люцерн, зазвичай не продається. Замість цього вона може бути передана в користування третім особам на основі будівельного права;

- Велика міська рада має право регулювати випадки, коли продаж нерухомості все ж таки дозволяється.

- Велика міська рада має повноваження щодо обміну або продажу нерухомості, якщо її вартість перевищує 1 мільйон франків. Також вона вирішує питання про надання незалежних і постійних будівельних прав третім особам на таку ж суму. Ці рішення підлягають факультативному референдуму;

- Міська рада має остаточні повноваження щодо обміну або продажу нерухомості на суму до 1 мільйона франків, а також надання будівельних прав на таку ж суму. Крім того, Міська рада відповідає за купівлю нерухомості, вартість якої перевищує 1 мільйон франків.

- визначення вартості для угод з нерухомістю регулюється окремо Великою міською радою [143].

Наведена система управління муніципальним майном чітко розмежовує повноваження між Великою міською радою та Міською радою, забезпечуючи при цьому можливість контролю з боку громадськості через механізм факультативного референдуму. Такий підхід до управління муніципальною власністю забезпечує баланс між збереженням власності громади та ефективним використанням активів для розвитку міста.

Проаналізувавши особливості управління муніципальним майном в місті

Берн, що входить до складу кантону Берн, нами було встановлено, що у ньому принципово по-іншому регулюються певні аспекти такого управління. Так, *Gemeindeordnung der Stadt Bern* (Муніципальні правила міста Берн) закріплюють принципи та процедури, за якими муніципалітет може проводити операції з нерухомістю, а також встановлюють критерії, за якими визначається відповідальність за укладення угод щодо нерухомості, такі як купівля-продаж, обмін та обмежені речові права. Особливу увагу приділяється визначенню вартості угоди, яка є важливою для забезпечення справедливості та ефективності процесу управління майном [144].

Отже, відмінності у регулюванні засад управління муніципальним майном у різних містах Швейцарії зумовлені специфічними потребами, стратегічними пріоритетами та місцевими законодавчими рамками кожного міста. Так як управління муніципальним майном є однією з ключових складових місцевого самоврядування, ефективність цього управління значною мірою залежить від здатності місцевих органів влади адаптувати свої підходи до унікальних умов свого регіону.

Така гнучкість дозволяє забезпечити ефективне використання муніципального майна, сприяє розвитку місцевих громад і відповідає інтересам конкретних громад. Врахування місцевого контексту в управлінні муніципальним майном також сприяє підвищенню прозорості та підзвітності місцевих органів влади перед громадою, що є наріжним каменем демократичного управління.

Можемо стверджувати, автономність місцевого самоврядування, подібна до тієї, що існує в США та Швейцарії, є яскравим відображенням ознак муніципальної власності, оскільки, по-перше, місцеві органи володіють та управляють муніципальним майном від імені місцевої громади без застосування централізованих державою правил; по-друге, місцеві органи визначають стратегії використання, розвитку та збереження муніципального майна відповідно до потреб та інтересів місцевих жителів; по-третє, управління муніципальним майном відбувається з активною участю громади.

Більш обмеженою та залежною від держави адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування характерна для *Франції*. Як зазначає О. Фролов, «економічною основою місцевого самоврядування Франції є насамперед комунальна власність, а фінансовою основою – місцеві податки й збори, державні дотації, кредити та субсидії, а також участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах» [145, с. 300].

Діяльності територіальних громад присвячений 12 розділ французької Конституції, в якому зазначається, що до територіальних громад Франції належать такі територіальні утворення, як комуни, департаменти та регіони, а також громади з особливим статусом та громади «d'outre-mer», тобто такі, що розташовані за межами країни [146].

Основною територіальною одиницею вважається комуна, яка є найнижчою (базовою) адміністративно-територіальною одиницею Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон). Місцевими органами влади комуни є муніципальні ради. Очолює муніципальну раду мер, який обирається депутатами й виконує подвійну роль: як представник держави і як голова виконавчого органу ради – мерії. Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою. На відміну від комуни, на його рівні паралельно працюють два органи влади, а саме генеральна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади [147, с. 177 – 178]. Третій рівень – регіон (округ), що являє собою адміністративно-територіальне утворення, чії функції зосереджені переважно на розвитку території [148, с. 110].

Основним документом, який визначає правові норми, пов'язані з організацією та функціонуванням територіальних громад, а також включає в себе положення про управління муніципальним майном в Франції є Загальний кодекс адміністративно-територіальних утворень (Code général des collectivités territoriales) [149].

Проаналізувавши зміст вищевказаного нормативно-правового акту, можна виокремити наступні принципи управління муніципальним майном в Франції:

- принцип володіння, користування та розпорядження – муніципалітет

має право на володіння, користування і розпорядження муніципальним майном;

- принцип громадської власності – деяке майно, зокрема дороги, кладовища тощо, призначене виключно для громадського користування і не може бути відчужено, оскільки воно служить загальним інтересам суспільства;

- принцип демократизму – усі рішення щодо управління муніципальним майном приймаються муніципальною радою, яка діє в інтересах місцевого населення;

- принцип ефективного використання ресурсів – муніципалітет несе відповідальність за ефективне управління муніципальним майном та його використання на користь місцевих громад;

- принцип раціонального використання – муніципальне майно повинно використовуватися раціонально та ефективно в інтересах місцевих громад;

- принцип сприяння місцевому розвитку – управління муніципальним майном повинно враховувати соціальні та екологічні інтереси місцевого населення;

- принцип гласності та прозорості – муніципальні органи повинні забезпечувати доступ до інформації про муніципальне майно для громадськості.

Фелонюк Т.А., аналізуючи досвід організації місцевого самоврядування в Французькій республіці, відзначає, що Україні на цьому етапі соціально-політичного розвитку потрібна модель місцевого самоврядування, де місцеві органи влади будуть характеризуватися виконанням загальних (універсальних) функцій, поєднанням прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, сформованих мером, який, як голова виконкому, поєднуватиме колегіальні функції з деякими повноваженнями державної адміністрації. Держава повинна зберегти свої політичні функції, передаючи контроль над економічною, соціальною та культурною сферами на місцевість. Саме так Франція за кілька років перетворилася з країни з високим рівнем централізації влади на країну з розвиненою системою місцевого самоврядування та мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць [150, с. 71].

Система місцевого самоврядування *Німеччини* характеризується поєднанням елементів державного (центрального) управління та інститутів місцевого (комунального) самоврядування. Відповідно до Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина 1949 року [151], територіально-адміністративний устрій держави включає землі, округи та громади як базові рівні організації публічної влади. Територія країни поділена на 16 федеральних земель, які, у свою чергу, структурно поділяються на понад 50 округів. Округи охоплюють райони та міста, що мають районний статус, загальна кількість яких становить близько 630. Райони, своєю чергою, складаються з громад, при цьому значна частина міст одночасно має статус самостійних громад. У структурі місцевого рівня управління переважають сільські громади (близько 90%), тоді як міські громади становлять приблизно 10%, а загальна кількість громад сягає близько 8 590.

У землях, округах і громадах представницькі органи формуються на основі загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів, що забезпечує демократичний характер їх легітимації. При цьому на рівні громад допускається можливість заміни виборного представницького органу загальними зборами членів громади. Законодавством громадам гарантується право самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах, визначених законом, під власну відповідальність, а об'єднання громад також наділені правом самоврядування в межах делегованих їм законодавством повноважень [152, с. 131 – 132].

Як зазначає В. Г. Падалко, нормативно-правове регулювання системи комунального самоврядування в Німеччині має дуалістичний характер: з одного боку, воно характеризується значною концентрацією законодавчих актів на федеральному рівні та суттєвим впливом земельних урядів, а з іншого – передбачає децентралізацію та деконцентрацію адміністративних функцій як на рівні земель, так і в межах самих земель на рівні комунальних утворень [153, с. 125].

У свою чергу, В. П. Грובה, аналізуючи особливості місцевого

самоврядування в Німеччині, виділяє низку його характерних рис. Насамперед, кожна земля володіє широкою автономією, що проявляється, зокрема, у праві самостійно визначати модель організації місцевого самоврядування. Другою важливою особливістю є високий рівень розвитку самоврядних інститутів, унаслідок чого в громадах вирішується переважна більшість питань, що виникають у взаємовідносинах громадян із публічною владою. Окрім того, місцеве самоврядування характеризується значним рівнем суспільної підтримки та довіри з боку населення, а також наявністю ефективно організованої системи фінансового забезпечення органів влади на місцях, що сприяє їхній стабільній та результативній діяльності [154, с. 31 – 32].

Ведучи мову про управління муніципальним майном варто відзначити, що кожна земля в Німеччині наділена широкою компетенцією у справах місцевого самоврядування та має власне законодавство у сфері управління муніципальним майном.

До прикладу, в Баварії законодавчим документом, що регулює організацію та функціонування муніципальних органів є *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern* (Муніципальні правила Вільної землі Баварія) від 22 серпня 1998 року. Так, стаття 74 цього нормативно-правового акту визначає принципи придбання і управління активами муніципалітету та встановлює, що придбання активів повинно бути обґрунтовано лише необхідністю виконання завдань муніципалітету, а управління активами має здійснюватися ефективно та економічно. Стаття 75 регулює процес продажу активів муніципалітету. Вона надає муніципалітетам право продавати активи, які їм не потрібні для виконання завдань, і, зокрема, зауважує, що активи можуть бути продані тільки за повною вартістю. Також визначаються винятки, за яких активи не можуть бути продані, такі як оренда муніципальних будівель для соціального житла або підтримки малих підприємств [155].

Таким чином, відзначимо, що *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern* вказують на необхідність ретельного планування та контролю за активами муніципалітету, а також створюють рамки для прийняття рішень щодо

придбання, управління та відчуження муніципальних ресурсів.

Подібні положення знаходимо і в законодавстві інших земель, до прикладу, таких як Бранденбург [156] та Рейнланд-Пфальц [157].

Корисним для України у сфері вдосконалення місцевого самоврядування виступає досвід Республіки Польща – країни, яка успішно та динамічно здійснила реформу місцевого самоврядування і яка, за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі [158, с. 16], а також Чехії, яка маючи доволі розгалужену систему місцевого самоврядування з недостатньою фінансовою основою, змогла успішно провести децентралізацію та забезпечити фінансову і організаційну самостійність територіальних громад [159, с. 99].

Наразі в *Польщі* запроваджено трирівневу структуру місцевого самоврядування: місцеві органи на рівні: гмін (до компетенції яких належить вирішення публічних справ місцевого значення); повітів (вирішення тих публічних справ, що виходять за межі компетенції гміни); воєводств (які представляють уряд у відповідному регіоні та уповноважені на здійснення контрольно-наглядових повноважень щодо гмін і повітів) [160, с. 79].

Відповідно до ст. 164 Конституції Республіки Польща основною одиницею територіального самоврядування є гміна, яка виконує всі завдання територіального самоуправління, не закріплені за іншими одиницями територіального самоуправління [161].

Виконавчим органом гміни є вїйт, до завдань якого, зокрема, належить управління комунальним майном (частина друга статті 30 Закону «Про гмінне самоврядування» від 08 березня 1990 року) [162].

Водночас, цей закон містить ряд важливих положень в сфері управління комунальним майном, які визначають права та обов'язки муніципалітетів щодо придбання, користування та розпорядження майном, а саме:

- Закон встановлює, що комунальним майном є власність та інші майнові права, які належать муніципалітетам та їх спілкам, а також майно інших муніципальних юридичних осіб, включаючи підприємства;

- Закон визначає різні способи придбання комунального майна, включаючи придбання на підставі закону, передачу майна у зв'язку зі створенням або зміною меж муніципалітету, розпорядження урядовою адміністрацією, в результаті власної господарської діяльності та на підставі інших юридичних дій;
- суб'єкти комунального майна мають право самостійно приймати рішення про призначення та спосіб використання майнових складників з дотриманням вимог, які передбачені законодавством;
- заяви щодо управління майном подаються від імені муніципалітету війтами або уповноваженими особами. Для підтвердження юридичних дій, які можуть спричинити виникнення грошових зобов'язань, потрібна контрасигнація скарбника гміни;
- принцип незалежності відповідальності між муніципалітетами та їхніми юридичними особами, а також правила щодо розподілу відповідальності у разі ліквідації або поділу муніципалітету;
- обов'язок осіб, які беруть участь у користуванні комунальним майном, дотримуватися особливої старанності при здійсненні управління цим майном та його охорони.

Конституція Чехії, встановлюючи обсяг права на місцеве самоврядування, визначила його основні засади: 1) гарантування самоврядування територіальних самоврядних одиниць; 2) територія Чехії у відношення місцевого самоврядування поділяється на обці – основні самоврядні одиниці та краї – вищі самоврядні одиниці; 3) самоврядування є самостійною формою публічної влади з власною компетенцією в сфері власності, фінансового управління, нормотворчості; 4) основними носіями права на місцеве самоврядування є територіальне співтовариство громадян; 5) місцеве самоврядування має підвищений рівень захисту від незаконного втручання держави у його діяльність. Цей захист здійснюється через можливість звернення до Конституційного Суду [163, с. 247].

Разом з цим, у Чеській Республіці немає одного закону, який регулює муніципальну власність, остання головним чином регулюється двома законами:

Законом про муніципалітети і Законом про бюджетні правила місцевих органів влади. Окремі питання регулюються іншими спеціальними законами, такими як Закон про бухгалтерський облік та Закон про закупівлі.

Регулювання, передбачене Законом про муніципалітети, досить коротке і загальне. Закон про муніципалітети (§ 38, статті 1 і 2) викладає основні правила або обов'язки щодо управління муніципальною власністю:

- використовувати власність ефективно та економічно. Одночасно муніципалітет повинен діяти відповідно до інтересів муніципалітету та його правових обов'язків. Нажаль, обидва ці завдання не визначені конкретно;

- дбати про збереження та розвиток власності;

- проводити інвентаризацію власності. Муніципалітети зобов'язані, на підставі закону про бухгалтерський облік, вести облік та складати фінансові звіти, які повинні давати правдиву і пряму картину управління та які повинні бути вичерпними. Тому вони повинні проводити інвентаризацію, яка повинна включати всю власність та зобов'язання протягом 5 років;

- одним із найбільш поширених інструментів управління власністю в чеських муніципалітетах є так звана «паспортизація», тобто складання комплексного реєстру або інвентаризації, який містить різну інформацію (таку як специфікація власності, взаємовідносини власності, наявна проектна документація, існуючі споруди, фотодокументація, опис технічних умов та оцінка) про технічний стан кожної частини муніципальної власності, що дозволяє відстежувати потребу в обслуговуванні або оцінці. Ця інформація може бути важливою при прийнятті рішень щодо продажу, модернізації або знесення власності;

- захищати власність від знищення, пошкодження, крадіжки та зловживання. Захист вмісту власності, як фізичний, так і правовий захист, також стосується нематеріальної власності, такої як різноманітні бази даних або цінна інформація. Це охоплює захист вмісту власності та запобігання шкоді. Виконання цього обов'язку також включає страхування власності в разі пошкодження внаслідок непередбачених подій. Одночасно муніципалітет

повинен забезпечити право на компенсацію за шкоду;

- право розпоряджатися зайвою власністю. Це означає, що муніципалітет може продавати, орендувати, обмінювати або знищувати зайву власність. Нажаль, немає конкретного визначення зайвої власності, тому це залежить від рішення муніципального органу [164].

Огляд основних положень законодавства у сфері управління муніципальним майном у Польщі та Чехії, враховуючи подібність правових систем з Україною, а також територіальні та інші фактори, показує, що, з одного боку, у цих країнах встановлені чіткі правила для ефективного управління муніципальним майном, однак, з іншого боку, залишається суттєвий простір для кожного органу місцевого самоврядування у тому, як саме вони будуть реалізовувати надані повноваження.

Досвід організації місцевого самоврядування в *Японії* та нормативного врегулювання питань управління і розпорядження муніципальним майном є доволі показовим у порівняльно-правовому аспекті. Базові засади функціонування органів місцевої публічної влади в цій державі закріплені у Конституції Японії від 3 травня 1947 року, яка визначає фундаментальні принципи їх діяльності [165].

Особливістю конституційного регулювання є те, що положення, присвячені місцевому самоврядуванню, є відносно лаконічними та зосереджені у межах окремого розділу VIII «Місьцеве самоврядування». Зокрема, стаття 92 Конституції встановлює, що організація та функціонування місцевих органів публічної влади регулюються законом на основі принципу місцевої автономії, що підкреслює їх самостійність у межах визначеної компетенції [165]. У свою чергу, стаття 93 передбачає утворення при органах місцевої влади представницьких Зборів, які виконують консультативні функції, а також закріплює принцип формування ключових посадових осіб місцевого рівня, членів цих Зборів та інших визначених законом службових осіб шляхом прямих виборів населення відповідних територій, що забезпечує демократичний характер формування місцевої влади [165].

Отже, Конституція Японії, подібно до основних законів більшості держав, закріплює лише загальні засади функціонування системи місцевого самоврядування, водночас передбачаючи необхідність деталізації її організації, принципів діяльності, структури та повноважень у спеціальному законодавстві, яке й визначає практичні механізми реалізації місцевої автономії [166, с. 33].

Правовий статус місцевого самоврядування, його структура, порядок обрання місцевих органів в Японії визначаються спеціальним законом – Законом № 67 від 17 квітня 1947 року «Про місцеву автономію» [167].

Статтею 238 цього Закону визначено поняття муніципального майна як майна, що належить звичайним місцевим органам влади, та включає наступне (за винятком майна, яке належить фондам): нерухоме майно; судна, буї, плавучі пірси та плавучі доки, а також повітряні судна; придатки нерухомого та рухомого майна, зазначеного в попередніх двох пунктах; поверхневі права, сервітути, гірничі права та інші подібні права; патентні права, авторські права, торговельні марки, права на корисні моделі та інші подібні права; акції, корпоративні облігації (включаючи права, що повинні бути відображені в облігаціях, виданих корпораціями, створеними спеціальними законами, за винятком короткострокових корпоративних облігацій тощо), місцеві облігації та державні облігації та інші подібні права; права, що виникають у результаті інвестування; права на отримання вигоди від довірчого управління майном.

При цьому, муніципальне майно поділяється на адміністративне майно та звичайне майно. Адміністративне майно – це майно, яке звичайні місцеві органи влади використовують для службових або громадських потреб або визначають для такого використання. Звичайне майно – це будь-яке муніципальне майно, що не є адміністративним майном [167].

Стаття 238-4 Закону Японії про місцеву автономію регулює управління та розпорядження адміністративним майном, що належить звичайним місцевим органам влади. Аналіз цієї статті дозволяє виділити кілька ключових положень щодо управління адміністративним майном:

- обмеження на розпорядження адміністративним майном:

адміністративне майно заборонено здавати в оренду, обмінювати, продавати, дарувати, використовувати як інвестицію, довіряти або передавати у приватну власність, за винятком випадків, визначених законодавством.

- адміністративне майно може бути передане в оренду або приватне володіння, якщо це не перешкоджає його використанню або меті, у наступних випадках: а) оренда землі для будівництва міцних будівель іншими особами, що сприяють ефективному досягненню мети використання землі; б) оренда землі для спільного володіння будівлею державою, іншими місцевими органами влади або корпораціями, визначеними урядовою постановою; в) ренда землі для спільного володіння будівлею з іншими особами; г) оренда надлишкових площ в адміністративних будівлях або їх допоміжних об'єктах; г) встановлення поверхневих прав на землю для залізниць, доріг та об'єктів, керованих державою, іншими місцевими органами влади або визначеними корпораціями; д) встановлення сервітутів на землю для електричних ліній або інших об'єктів, визначених урядовою постановою.

- передача частини будівлі на землі, що є адміністративним майном: якщо орендар землі, що є адміністративним майном, має намір передати частину будівлі іншій особі, ця земля може бути передана в оренду новому власнику будівлі, якщо місцевий орган влади визнає цю особу придатною для належного управління адміністративним майном.

- забезпечення правового регулювання: дії, що порушують положення про заборону розпорядження адміністративним майном, є недійсними;

- межі використання адміністративного майна: використання адміністративного майна може бути дозволено в межах, які не заважають його використанню або меті. Якщо необхідно надати адміністративне майно для службового або громадського використання, або якщо є порушення умов дозволу, керівник або комітет місцевого органу влади може анулювати цей дозвіл.

Таким чином, Закон Японії «Про місцеву автономію» регламентує жорсткі правила щодо управління адміністративним майном, що забезпечують його

належне використання виключно в інтересах суспільства. Основна ідея цього нормативно-правового акту, на нашу думку, полягає в обмеженні можливостей розпорядження адміністративним майном для запобігання його неналежного використання або відчуження. Водночас, в японському законодавстві спостерігається баланс між необхідністю збереження основних цілей використання майна та можливістю його гнучкого використання в інтересах громади.

Відтак, аналіз зарубіжного досвіду функціонування систем місцевого самоврядування свідчить про те, що високий рівень автономії місцевих органів влади, забезпечення фінансової самостійності та активне залучення громадян до управлінських процесів є ключовими чинниками ефективного управління муніципальним майном. Моделі управління муніципальною власністю, реалізовані в досліджуваних країнах, демонструють, що децентралізація, за умови належного нормативно-правового забезпечення та інституційної спроможності, сприяє не лише раціональному використанню публічних ресурсів, а й підвищенню прозорості, підзвітності та довіри громадян до місцевої влади. У цьому контексті, впровадження подібних підходів в Україні може стати важливим кроком на шляху до створення сталого, ефективного та демократичного механізму управління комунальним майном, адаптованого до потреб конкретних територіальних громад.

3.2. Актуальні питання вдосконалення нормативно-правового регулювання управління комунальним майном в Україні

В умовах трансформаційних змін, що відбуваються у сфері публічного управління в Україні, особливої значущості набуває необхідність комплексного переосмислення підходів до нормативно-правового регулювання відносин, пов'язаних із управлінням комунальним майном. У цьому контексті актуальним видається переорієнтація законодавчої та управлінської практики на засади належного врядування, які, відповідно до усталених європейських стандартів, повинні становити методологічне підґрунтя для формування ефективної та

прозорості системи публічного управління на місцевому рівні.

Попри наявність низки нормативно-правових актів, що формально регламентують засади управління комунальним майном в Україні, чинна правова конструкція залишається фрагментарною, концептуально неузгодженою та недостатньо адаптованою до сучасних викликів у сфері публічного адміністрування.

За таких обставин, виникає об'єктивна потреба у здійсненні системного аналізу чинного нормативно-правового забезпечення у сфері управління комунальним майном із позицій відповідності його положень принципам належної правової процедури та належного врядування, які, взаємодіючи між собою, формують комплексну систему вимог до якості нормативного регулювання, його процедурної визначеності та інституційної спроможності забезпечувати реалізацію публічного інтересу територіальних громад у процесі розпорядження комунальним майном.

Концепція належної правової процедури походить з англійської Великої Хартії Вольностей 1215 року й досі є чинною частиною конституційного права Сполученого Королівства, а також є частиною конституційного права США у вигляді конституційної формули «ніхто не може бути позбавлений життя, свободи і власності без належної правової процедури» [168, с. 108].

З огляду на це С. В. Шевчук відзначає, що концепція належної правової процедури має подвійне значення: змістовне (субстантивне) та процесуальне. Змістова (субстантивна) належна правова процедура – це конституційні вимоги (вимоги природного права) до законів та інших нормативно-правових актів держави – бути справедливими, розумними й обґрунтованими як щодо змісту, так і щодо їх застосування, тобто особа не може бути свавільно «позбавлена життя, свободи та власності», тобто захищає основоположні права особи від свавільних дій держави. Особа, чиї основоположні права порушуються державою, має право на незалежний та безсторонній суд, який забезпечує її процесуальні права (право бути заслуханою; право знати, у чому вона обвинувачується, право на доступ до матеріалів справи, право надати докази

своїї невинуватості тощо) тобто з урахуванням процесуального аспекту належної правової процедури [168, с. 112 – 113].

Разом з цим варто зауважити, що на сучасному етапі розвитку доктрини належної правової процедури спостерігається стійка тенденція до її концептуального розширення, яка проявляється у поступовому виході її змісту за межі суто судового процесу та охопленні дедалі ширшого кола суспільних відносин і управлінських практик.

Так, Л. Г. Матвеева стверджує, що концепція правової процедури стала універсальною через рішення Європейського суду з прав людини і поширюється як на процесуальне судочинство, так і на правові процедури, яких повинні дотримуватися суб'єкти владних повноважень під час прийняття відповідних актів стосовно прав, свобод та законних інтересів людини [169, с. 62].

В. С. Новожилов пропонує наступне визначення належної правової процедури: «належна правова процедура – це такий порядок здійснення юридично значущих дій, який втілює на практиці верховенство права шляхом застосування до кожної особи тих норм права, що цілком відповідають усім важливим об'єктивно існуючим обставинам та дозволяють недвозначно та заздалегідь спрогнозувати таке застосування і його результати» [170, с. 117].

Учений також зазначає, що базисом належної правової процедури у вітчизняній правовій системі складають не тільки положення ст. 1, ч. 1 ст. 8 Конституції України, але першочергово ч. 2 ст. 19 Основного Закону: «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [170, с. 118].

У сфері управління комунальним майном належна правова процедура набуває особливого значення, оскільки саме через нього забезпечується баланс між повноваженнями органів місцевого самоврядування та необхідністю дотримання публічного інтересу територіальних громад, що володіють відповідними майновими ресурсами.

Першим структурним елементом належної правової процедури у цій сфері

виступає належний облік та інвентаризація комунального майна, що передбачає ведення достовірних реєстрів майнових об'єктів, систематичне оновлення інформації про їх правовий статус, технічний стан, балансоутримувачів та фактичне використання. Значення цього елементу полягає у тому, що саме повний та актуальний облік комунальних активів створює необхідні передумови для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, а також мінімізує ризики незаконного вибуття майна чи його неефективного використання.

Другим елементом є процедурна визначеність порядку прийняття рішень щодо розпорядження комунальним майном. Йдеться про необхідність чіткого нормативного закріплення компетенції органів місцевого самоврядування, стадій прийняття рішень, строків розгляду відповідних питань, порядку погодження та умов реалізації управлінських повноважень. У цьому аспекті належна правова процедура забезпечує передбачуваність діяльності суб'єктів владних повноважень та унеможливорює довільне застосування правових норм.

У структурі належної правової процедури особливе місце також посідають механізми контролю та оскарження рішень у сфері управління комунальним майном, оскільки саме вони забезпечують практичну реалізацію принципів законності, підзвітності та правової визначеності у діяльності органів місцевого самоврядування. Йдеться про наявність ефективних процедур адміністративного, судового, фінансового та громадського контролю, які забезпечують можливість перевірки законності дій органів місцевого самоврядування та захисту прав і законних інтересів учасників відповідних правовідносин. При цьому судовий контроль виступає ключовою гарантією дотримання принципів законності та належного врядування, оскільки саме через механізм судового захисту забезпечується усунення наслідків неправомірних рішень і формування єдиної правозастосовної практики.

Можна констатувати, що належна правова процедура у сфері управління комунальним майном становить комплексну систему взаємопов'язаних процедурних, організаційних та контрольних елементів, спрямованих на забезпечення законності, прозорості, передбачуваності та ефективності

діяльності органів місцевого самоврядування у процесі володіння, користування та розпорядження майновими ресурсами територіальних громад. Її зміст не обмежується виключно формальним дотриманням визначених законом процедур, а охоплює сукупність правових гарантій, які забезпечують захист публічного інтересу, запобігання свавільному здійсненню дискреційних повноважень та належний рівень підзвітності суб'єктів управління комунальним майном.

Варто також зауважити, що окремі елементи належної правової процедури у сфері управління комунальним майном тісно взаємодіють із принципами належного врядування, що обумовлено спільною спрямованістю обох концепцій на забезпечення законності, ефективності та публічної легітимності діяльності органів місцевого самоврядування у процесі реалізації повноважень щодо володіння, користування та розпорядження майновими ресурсами територіальних громад. Така взаємодія проявляється у тому, що окремі процедурні гарантії, які традиційно належать до змісту належної правової процедури, зокрема вимоги щодо відкритості інформації, доступності управлінських процедур, належного мотивування рішень, забезпечення участі заінтересованих осіб та передбачуваності правозастосування, одночасно виступають важливими інституційними характеристиками належного врядування, оскільки визначають рівень прозорості, підзвітності та ефективності функціонування системи публічного управління загалом.

У зв'язку з цим межа між окремими елементами належної правової процедури та принципами належного врядування у сфері управління комунальним майном має відносний характер, адже одні й ті самі правові механізми можуть одночасно виконувати як процесуальну функцію забезпечення законності конкретного управлінського рішення, так і більш широку функцію формування якісної, відкритої та орієнтованої на публічний інтерес моделі управління комунальною власністю. Саме тому дослідження належної правової процедури у відповідній сфері неможливе без урахування її взаємозв'язку із принципами належного врядування, які виступають

концептуальною основою модернізації сучасного публічного управління.

На відміну від належної правової процедури, яка концентрується переважно на процесуальній стороні ухвалення рішень, принципи належного врядування (good governance) мають більш широкий, системний характер і формують концептуальні засади організації та функціонування всієї системи розпорядження майновими ресурсами територіальних громад як цілісного інституційного механізму. Принципи належного врядування трансформуються у своєрідні критерії оцінки ефективності публічного управління комунальним майном, відповідно до яких має вибудовуватися як нормативна регламентація повноважень органів місцевого самоврядування, так і практичні моделі реалізації цих повноважень у повсякденній управлінській діяльності.

Концепція «належного урядування» відображає стан (якісні та кількісні характеристики) ключових для суспільства взаємовідносин між органами публічної влади та приватними особами, а також передбачає низку важливих для демократичного суспільства показників (індексів), за якими оцінюють умовну наближеність країни до «чистих видів» принципів і стандартів належного урядування [171, с. 36].

На початку XXI ст. Європейська комісія окреслила «належне (добре) врядування» (Good Governance) як одну з основних стратегічних цілей, як концепцію багаторівневого управління, політичних мереж і Європейського адміністративного простору. А у 2001 р. Єврокомісія прийняла Білу книгу Європейського врядування, що закріпила основні принципи «належного (доброго) врядування» для всіх держав-членів Європейського союзу, тобто правила, процеси, поведінку застосування влади на європейському рівні у питаннях відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості. Крім того, у 2008 р. Комітетом Міністрів Ради Європи була затверджена стратегія щодо інновацій і належного (доброго) врядування на місцевому рівні з окресленням основних принципів децентралізації владних повноважень і наближення влади до потреб окремої громади [172, с. 126 – 127]

До принципів належного урядування (12 Principles of Good Governance)

належать: принцип 1: чесне проведення виборів, представництво та участь (Fair Conduct of Elections, Representation and Participation); принцип 2: чуйність (Responsiveness); принцип 3: ефективність та результативність (Efficiency and Effectiveness); принцип 4: відкритість та прозорість (Openness and Transparency); принцип 5: верховенство права (Rule of Law); принцип 6: етична поведінка (Ethical conduct); принцип 7: компетентність та ємність (Competence and Capacity); принцип 8: інновації та відкритість до змін (Innovation and Openness to Change); принцип 9: стійкість та довгострокова орієнтація (Sustainability and Long-term Orientation); принцип 10: правильний фінансовий менеджмент (Sound Financial Management); принцип 11: права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість (Human rights, Cultural Diversity and Social Cohesion); принцип 12: підзвітність (Accountability) [173].

Принцип чесного проведення виборів, представництва та участі, що характеризується забезпеченням реальних можливостей усіх членів громади через право голосу у місцевій публічній діяльності та проведення чесних виборів [174, с. 78], у контексті управління комунальним майном часто виявляється декларативним, оскільки механізми залучення громадськості до обговорень щодо передачі в оренду, приватизації чи реконструкції об'єктів комунальної власності залишаються недостатньо розвиненими, а інколи мають лише формальний характер, що істотно послаблює довіру суспільства до органів місцевого самоврядування та знижує легітимність прийнятих рішень.

Водночас, принцип чуйності, який покликаний забезпечити те, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян (завдання, правила, структури та процедури пристосовані до законних очікувань та потреб громадян; послуги надаються, а запити та скарги розглядаються у прийнятні часові терміни [175, с. 49], у практиці управління комунальним майном часто не знаходить свого відображення через надмірну бюрократію, затягування процедур та відсутність ефективних каналів комунікації з громадою, що призводить до неадаптивного управління, яке не відповідає динаміці соціально-економічних процесів та не враховує нагальні

потреби територіальних громад.

Принцип ефективності та результативності, що акцентує увагу на отриманні максимально можливого результату, запланованих цілей відповідно до потреб суспільства та людини за найкращого використання ресурсів [172, с. 127 – 128], у сфері управління комунальним майном у нашій країні стикається з численними труднощами, викликаними відсутністю комплексної інвентаризації майна, недостатнім рівнем економічної оцінки об'єктів, браком чітких стратегічних планів і системи ключових показників ефективності, що загалом сприяє нераціональному використанню активів, їх фізичному та моральному зношенню, а також втратам фінансових ресурсів. Окрім цього, чинне законодавство не містить чітких критеріїв ефективності управління комунальним майном, що унеможливорює належну оцінку доцільності тих чи інших управлінських рішень. Брак індикаторів результативності, економічних обґрунтувань, альтернативних сценаріїв використання майна веде до нераціонального розпорядження ресурсами громади. Таким чином, принцип ефективності та результативності фактично ігнорується на етапі прийняття рішень.

Тісно пов'язаний із вищенаведеним є принцип відкритості та прозорості, що передбачає забезпечення доступу громадськості до повної, своєчасної та достовірної інформації про рішення, дії та операції з комунальним майном. Незважаючи на значний крок вперед у напрямі відкритості інформації, зокрема через впровадження електронних майданчиків, що забезпечують відкриті та прозорі аукціони з продажу та оренди комунального майна (Prozorro.Продажі) та обов'язковість публікації рішень місцевих рад, процедура прийняття рішень щодо управління комунальним майном часто залишається непрозорою та закритою для громадськості. Рішення ухвалюються без належного обґрунтування економічної або стратегічної доцільності приватизації об'єкта чи передачі його в оренду, що суттєво ускладнює можливість здійснення громадського контролю, знижує рівень довіри громадян та створює сприятливі умови для корупційних практик.

Верховенство права, як принцип, що у широкому значенні фактично відображає базові засади функціонування сучасного демократичного та правового суспільства, яке ґрунтується на пріоритеті права, справедливості та обмеженні державної влади законом, а у більш вузькому, формалізованому значенні – означає визнання прав і свобод людини та громадянина найвищою соціальною цінністю, а також закріплює обов’язок усіх суб’єктів публічної влади спрямовувати свою діяльність на їхнє гарантування, забезпечення та ефективний захист [176], у сфері комунального майна піддається численним викликам, серед яких домінують колізії законодавчих актів, нормативні прогалини та відсутність уніфікованих процедур, що ускладнює прийняття легітимних і послідовних рішень та сприяє виникненню конфліктних ситуацій і зловживань. Водночас, численні випадки оскарження рішень місцевих рад у сфері управління комунальним майном в судовому порядку додатково свідчать про існування правової невизначеності, колізій у нормативній базі та вибіркове застосування норм.

Разом із тим, принцип етичної поведінки, який передбачає пріоритет суспільного блага та публічних інтересів над приватними інтересами окремих осіб, а також спрямовується на мінімізацію конфлікту інтересів і впровадження дієвих механізмів запобігання корупційним проявам незалежно від їх форми чи характеру [177, с. 117], залишається однією з найпроблемніших сфер, адже випадки непрозорості передачі, оренди чи приватизації майна вказують на низький рівень моральної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, відсутність дієвих інституційних механізмів контролю та системних заходів запобігання корупції.

Щодо компетентності та ємності, то цей принцип підкреслює нагальну необхідність забезпечення виконання своїх обов’язків місцевими виборними представниками та службовцями належним чином [174, с. 78]. Не менш важливим у цьому контексті є принцип інноваційності та відкритості до змін, який вимагає впровадження сучасних технологій, новітніх управлінських практик та адаптації до глобальних тенденцій. Так, застосування інноваційних методів, технологій та

практик допомагає покращити якість і ефективність управління комунальною власністю [54, с. 192].

Принцип стійкості та довгострокової орієнтації закликає до стратегічного планування з урахуванням інтересів майбутніх поколінь і збереження цінності активів у довгостроковій перспективі. Інакше кажучи, у процесі здійснення належного урядування уповноважені суб'єкти публічної влади повинні організовувати використання екологічних, фінансових, економічних та соціальних ресурсів таким чином, щоб забезпечити їх збереження та доступність не лише для сучасного суспільства, але й для майбутніх поколінь. Водночас формування довгострокової орієнтації управлінської діяльності передбачає наявність чіткого усвідомлення історичних, культурних і соціальних передумов розвитку суспільства, на яких вибудовується стратегічне бачення майбутнього, що, у свою чергу, сприяє підвищенню ефективності та якості управлінських рішень [177, с. 117]. Натомість, у процесі управління комунальним майном домінує короткострокова доцільність, зокрема зосередженість на швидкому отриманні доходів (через передачу в оренду чи продаж), у той час як довгострокові програми або стратегії управління комунальною власністю, які б враховували потреби сталого розвитку, екологічні, соціальні та інфраструктурні фактори, майже відсутні.

Не менш критичним є принцип правильного фінансового менеджменту, який вимагає належного обліку, контролю, планування та раціонального розподілу фінансових ресурсів, однак, на практиці часто фіксуються випадки слабкої фінансової дисципліни, відсутності прозорих бюджетних механізмів та неефективного використання коштів, що перешкоджає сталому розвитку інфраструктури і підвищенню вартості активів.

Не можна ігнорувати також принцип забезпечення прав людини, культурного різноманіття та соціальної згуртованості, який в діяльності місцевого самоврядування покликаний гарантувати відсутність дискримінації, обмежень для членів територіальної громади, та полягає у забезпеченні прав, свобод та законних інтересів кожного члену громади [178, с. 390].

Завершуючи цей комплексний аналіз, варто звернути увагу на принцип підзвітності, який є невід'ємною складовою демократичного врядування і вимагає, щоб усі, хто відповідає за управління комунальним майном, несли повну відповідальність за свої рішення і дії. Як зазначає О. О. Фролов, підзвітність органів та посадових осіб місцевого самоврядування виступає універсальною засадою належного (доброго) врядування та водночас є одним із ключових принципів функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. За своїм змістом цей принцип має комплексний характер, оскільки охоплює обов'язок відповідних органів і посадових осіб забезпечувати відкритість своєї діяльності шляхом надання інформації про поточні управлінські процеси, періодичного звітування щодо результатів виконаної роботи, а також несення відповідальності перед територіальною громадою у випадку неналежного виконання покладених на них функцій [179, с. 77]. Проте, у вітчизняній практиці цей принцип часто залишається декларативним через відсутність ефективних механізмів контролю, недостатню роль громадських інституцій у нагляді, а також низьку готовність чиновників до відкритої та прозорої звітності перед суспільством, що загалом послаблює ефективність управління комунальним майном і підриває базові засади довіри громадян до органів влади.

Таким чином, всебічний аналіз принципів належного врядування крізь призму діяльності органів місцевого самоврядування та управління комунальним майном, демонструє, що для створення системи управління комунальним майном, яка відповідала б критеріям належного врядування, необхідно здійснити глибоке та комплексне реформування як нормативно-правового поля, так і інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, супроводжуючи це посиленням прозорості, підзвітності, професіоналізму та соціальної орієнтації, що в сукупності є запорукою не лише раціонального використання активів, а й сталого та гармонійного розвитку територіальних громад, здатних адекватно реагувати на виклики сьогодення і забезпечувати добробут своїх мешканців у довгостроковій перспективі.

Удосконалення нормативно-правового регулювання управління комунальним майном в Україні вимагає першочергового і системного перегляду наявних підходів із врахуванням ключових принципів належного врядування, зокрема прозорості, підзвітності, участі громадськості та верховенства права. Реалізація таких принципів неможлива без чіткого та однозначного визначення базових понять, таких як «комунальна власність», «спільна власність територіальних громад» та «управління комунальним майном». На сьогодні відсутність єдиних термінологічних стандартів і усталеної дефініції цих категорій не лише породжує неоднозначність у правозастосуванні, а й сприяє виникненню численних правових колізій, що ускладнює прийняття обґрунтованих управлінських рішень та знижує ефективність використання й збереження таких активів.

Важливим напрямом реформування є також впровадження диференційованого підходу до регулювання управління державним і комунальним майном. Оскільки різний рівень публічної власності передбачає різну правову природу, цілі використання, джерела фінансування, рівень автономії суб'єктів управління, необхідно розробляти спеціалізовані механізми відповідальності, контролю та звітності, які відповідають саме контексту місцевого врядування. Надмірна уніфікація нормативного підходу, властива чинному законодавству, часто призводить до формалізму, дублювання повноважень або ж, навпаки, їх розмитості, що унеможливорює оперативне й ефективне реагування на виклики, які виникають у процесі управління комунальними активами.

Не менш значущим у цьому контексті є також запровадження комплексної, внутрішньо узгодженої системи підзвітності та моніторингу діяльності управителів комунального майна, яка має базуватися не лише на формальних звітних процедурах, а й на регулярному, об'єктивному та незалежному аудиті, публічних звітах, відкритості інформації для громадськості, а також створенні дієвих механізмів громадського контролю і участі. Такі форми участі громадськості як: партнерство, делегування повноважень щодо розв'язання

актуальних питань, громадське керування – приклади реальної участі громади в суспільному житті, які необхідно впроваджувати в діяльність органів місцевого самоврядування [180, с. 33].

Реалізація таких заходів виступає важливою передумовою не лише для запобігання корупційним зловживанням і неефективному розпорядженню майном, а й для формування стійкої суспільної довіри до органів місцевого самоврядування, які є безпосередніми розпорядниками публічних ресурсів. Без такого рівня прозорості та підзвітності не може бути й мови про ефективне, справедливе та збалансоване управління комунальною власністю, адже громадськість повинна мати реальну можливість контролювати і впливати на ключові рішення, що стосуються ресурсів, якими вона володіє колективно.

До того ж, надзвичайно важливим є також законодавче закріплення вимог до підвищення професійної компетентності, етичних стандартів та кваліфікації посадових осіб, відповідальних за управління комунальним майном. Розділяємо думку Сорокіної Н. Г. про те, що фундаментом моральноетичних основ публічної служби є місія (служіння суспільному благу); цінності (солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї тощо); принципи (верховенство права; законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, доброчесність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби); норми та стандарти поведінки публічних службовців [181, с. 351].

Відтак, впровадження системи обов'язкового професійного навчання, сертифікації, регулярної оцінки компетентності і підвищення кваліфікації таких управлінців сприятиме не лише підвищенню якості прийнятих рішень, але й зменшенню ризиків корупції, зловживань і некомпетентності, що мають місце у разі недостатнього контролю за професійним рівнем персоналу. Відповідні норми мають стати ефективним інструментом посилення відповідальності та підзвітності, сприяючи формуванню культури належного врядування в системі місцевого самоврядування.

Водночас, у сучасних умовах технологічного прогресу та зростаючих вимог суспільства до відкритості влади особливого значення набуває активізація процесів цифровізації управління комунальним майном, яка повинна охоплювати усі етапи – від обліку і інвентаризації активів, ведення відкритих реєстрів та звітності до прийняття рішень і контролю за їх виконанням. Запровадження інноваційних інформаційних систем і технологій дозволить не лише підвищити оперативність і точність обробки даних, а й створить умови для формування більш відкритої, адаптивної і прозорої системи управління, здатної адекватно реагувати на виклики сучасності, забезпечувати ефективне використання ресурсів і сталий розвиток територіальних громад, одночасно мінімізуючи корупційні ризики та бюрократичні перешкоди.

Як відзначає Чикало І. В., проведення обліку об'єктів комунальної власності потребує використання спеціалізованого програмного забезпечення, що дозволяє експортувати дані як у відкритих форматах (CSV, JSON, XML) так і у форматах електронних таблиць (XLS, XLSX, ODS) або ж оприлюднювати їх через інтерфейс прикладного програмування (server-side web API) системи [182, с. 21].

Учена додає, що належне аналітичне забезпечення дозволить постійно проводити моніторинг усіх об'єктів, що перебувають у комунальній власності, які використовуються та тих, які не використовуються, з'ясувати причини не використання та моніторити використання орендодавцями об'єктів з позиції їх цільового використання. Також інформатизація управління комунальним майном дозволить територіальним громадам облікувати об'єкти, що перебувають у незадовільному стані, та на основі використання інструментарію прогнозування обирати найоптимальніший інструмент управління об'єктом комунальної власності з позиції максимальної ефективності. Вагоме місце в цьому процесі має бути відведено інвентаризації та формуванню публічного реєстру майна, яке громада може передати в оренду, продати, приватизувати, тощо. Результатом проробленої роботи має стати підвищення ефективності використання комунального майна та аллокація додаткових надходжень до

місцевого бюджету [182, с. 21].

У цьому контексті пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення управління комунальним майном мають базуватися не лише на формальному усуненні недоліків чинного законодавства, а й на глибинному переосмисленні всієї архітектури правового регулювання у цій сфері через призму основних принципів належного врядування, включаючи верховенство права, прозорість, участь, підзвітність, ефективність і стратегічну орієнтованість. Імплементация цих принципів у національну правову систему є не просто актуальною вимогою часу, а й однією з ключових умов для успішної інтеграції України у європейський правовий та адміністративний простір.

Для забезпечення справжнього стратегічного бачення та сталого розвитку територіальних громад важливим є переосмислення розуміння управління комунальним майном як комплексного і багатогранного явища, що охоплює не лише поточну експлуатацію об'єктів, а й стратегічне планування, системну інвентаризацію, ринкову оцінку, забезпечення збереження майна, його оновлення, модернізацію, передачу у тимчасове або постійне користування, а також залучення до процесу управління громадськості та інших стейкхолдерів. При цьому, необхідно враховувати не лише економічні аспекти, а й екологічні, соціальні та інфраструктурні чинники, які впливають на ефективність і якість використання майна, створюючи комплексний підхід до його управління і забезпечуючи баланс між розвитком і збереженням ресурсів для майбутніх поколінь.

У зв'язку з цим, особливої актуальності набуває питання розробки та ухвалення спеціалізованого кодифікованого нормативного акта, покликаного комплексно регламентувати всі аспекти управління об'єктами комунальної власності, включаючи загальні принципи, процедурні механізми, інституційні моделі, відповідальність суб'єктів, порядок делегування повноважень, врегулювання спірних питань тощо. Такий крок дозволить не лише забезпечити правову визначеність, подолати фрагментарність чинного законодавства, а й створити цілісну основу для послідовної реалізації стратегічних завдань у сфері

ефективного, збалансованого та прозорого управління публічними ресурсами на місцевому рівні.

На необхідності вдосконалення законодавчої бази шляхом прийняття окремого закону про комунальну власність наголошує і Романова Н. Г. Учена вважає, що такий крок повинен подолати неоднозначний підхід до концептуальних положень щодо управління майном та узгодити цілий ряд питань з управління майном права комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також їх спільною власністю, які недостатньо врегульовані чинними законодавчими та нормативно-правовими актами [183, с. 161].

Водночас, розглядаючи питання вдосконалення нормативно-правового регулювання управління комунальним майном, не можна оминати увагою й необхідність переосмислення ключових термінологічних категорій, зокрема поняття «балансоутримувач». Досліджуючи окремі питання управління комунальним майном, нами було встановлено, що повноцінним учасником орендних відносин, відносин у сфері приватизації, концесії та державно-приватного партнерства з боку власника майна, тобто територіальної громади в особі органу місцевого самоврядування, є балансоутримувач, який наділяється правами та обов'язками щодо управління комунальним майном.

Відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [111], до повноважень балансоутримувача віднесено широкий комплекс організаційних та управлінських дій, пов'язаних із підготовкою та супроводом передачі комунального майна в оренду. Зокрема, балансоутримувач може виступати ініціатором процедури передачі майна в оренду, а також приймати рішення щодо висловлення наміру передати відповідний об'єкт в оренду або ж про відмову у його включенні до відповідного переліку у випадках, прямо передбачених законом.

Крім того, до його компетенції належить погодження з уповноваженим органом управління питання доцільності передачі майна в оренду, а також внесення відомостей про потенційний об'єкт оренди до електронної торгової

системи із одночасним забезпеченням включення такого об'єкта до одного з визначених переліків. Балансоутримувач також може здійснювати направлення відповідної інформації орендодавцю для подальшого внесення її до ЕТС та звертатися з клопотанням щодо включення об'єкта до переліку потенційних об'єктів оренди.

Окремо на нього покладається обов'язок вживати заходів щодо укладення охоронних договорів стосовно об'єктів культурної спадщини, які внесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України та включені до відповідних переліків, а також здійснювати переоцінку потенційних об'єктів оренди у випадках, визначених законодавством.

Додатково балансоутримувач наділений правом надавати орендарю згоду або відмовляти у проведенні поточного чи капітального ремонту, а також у здійсненні невід'ємних поліпшень орендованого майна за рахунок коштів орендаря. Завершальним елементом його повноважень є здійснення контролю за належним використанням як нерухомого, так і рухомого майна, переданого в оренду, з метою забезпечення дотримання умов договору та вимог законодавства.

Натомість, якщо Закон України «Про концесію» закріплює дефініцію поняття «балансоутримувач», визначаючи його як «державне, комунальне підприємство, установа, організація, господарське товариство, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі, на балансі або у власності якого перебуває майно, що є об'єктом концесії» [184], то у відносинах державно-приватного партнерства таке визначення міститься в підзаконному нормативно-правовому акті – Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 384 від 11 квітня 2011 року [185], а в нормативно-правових актах, що регламентують

питання оренди та приватизації комунального майна, визначення досліджуваного поняття взагалі відсутнє.

Наведена ситуація свідчить про відсутність єдиної та уніфікованої дефініції поняття «балансоутримувач» у законодавстві України, що може викликати плутанину та неоднозначність у тлумаченні цього терміну, а також створювати складнощі у процесі реалізації відповідних правових норм.

Зауважуємо, що запропоноване у Законі України «Про концесію» визначення терміну «балансоутримувач» є надто загальним та не надає конкретних характеристик балансоутримувача, що ускладнює розуміння його ролі та функцій в контексті управління майном.

З метою уникнення непорозумінь, конфліктів, забезпечення більш ефективного використання ресурсів та єдності і стабільності в інститутах, що регулюють відносини в сфері комунальної власності, а також підвищення довіри до правової системи країни, виникає необхідність удосконалення та гармонізації законодавства з метою створення єдиного та зрозумілого правового середовища для всіх сторін, які беруть участь в розпорядженні комунальним майном.

Задля чіткого розуміння поняття «балансоутримувач» у першу чергу слід виходити з того, що права володіння, користування та розпорядження своїм майном належать саме власникові (частина 1 статті 317 Цивільного кодексу України) [58], які він може реалізовувати на власний розсуд. Тобто лише власник має право визначати юридичну долю свого майна, у тому числі й шляхом надання майна іншим особам, а також повернення (вилучення) цього майна від відповідних суб'єктів (правова позиція, викладена у постанові Великої Палати Верховного Суду від 22.01.2019 року у справі № 910/12224/17) [186].

У свою чергу, баланс – це основа сучасного бухгалтерського обліку, бухгалтерський баланс – це звіт про фінансовий стан підприємства, який висвітлює на певну дату його активи, власний капітал і зобов'язання [187].

Основним завданням бухгалтерського балансу як форми звітності, є можливість власнику підприємства за даними балансу визначити чим він володіє або який капітал знаходиться під його контролем, також, баланс дозволяє

отримати уявлення про величину матеріальних цінностей, їх запаси, про стан розрахунків, про розміри інвестицій, а також дати достовірне та повне уявлення про фінансовий стан підприємства [188, с. 76].

Тобто, облік майна на балансі означає систематичний, структурований та документований процес створення та оновлення облікової інформації про всі активи, зобов'язання та власний капітал підприємства, що здійснюється балансоутримувачем.

Нам імponує розкриття суті терміну «балансоутримувач», застосоване законодавцем у Законі України № 1875-IV від 24.06.2004 «Про житлово-комунальні послуги», який втратив чинність, а саме: «власник або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, здійснює розрахунки коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів та утримання, а також забезпечує управління цим майном і несе відповідальність за його експлуатацію згідно з законом» [189].

Проведений вище аналіз дозволяє виокремити наступні риси балансоутримувача:

- це суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, що обліковує на своєму балансі певне майно;
- веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність щодо управління майном;
- здійснює розрахунок коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів;
- забезпечує управління майном, включаючи прийняття рішень щодо його експлуатації, обслуговування та поточного утримання;
- несе відповідальність перед власником за експлуатацію майна відповідно до законодавства;
- здійснює заходи для захисту прав та інтересів власника майна.

На відміну від власника майна, у руках якого, як було визначено вище, зосереджена «тріада» правомочностей права власності, балансоутримувач

майна, по суті, тільки володіє ним. У листі Верховного суду України від 01.07.2013 року «Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ» надано наступні роз'яснення: «Правомочність володіння розуміють як передбачену законом (тобто юридично забезпечену) можливість мати (утримувати) в себе певне майно (фактично панувати над ним, зараховувати на свій баланс тощо)» [190].

У зв'язку з наведеним видається необґрунтованим закріплення в законодавстві України надто широкого спектру повноважень балансоутримувача щодо вирішення юридичної долі комунального майна.

Особливо недоречним, на нашу думку, є надання Законом України «Про оренду державного та комунального майна» балансоутримувачам комунального майна прав орендодавця такого майна. Такий підхід не лише суперечить базовим засадам публічного управління, а й проявляється також в тому, що балансоутримувач у ході розпорядження комунальним майном, як правило, фокусується на власних потребах, іноді нівелюючи при цьому важливі аспекти, такі як соціальний вплив, потреби та інтереси територіальної громади, що, у свою чергу, не відповідає принципу ефективності управління комунальним майном.

Розглядаючи передачу комунального майна в оренду як важливий інструмент для ефективного використання ресурсів в умовах економічної та соціальної трансформації, пропонуємо позбавити балансоутримувачів комунального майна прав орендодавця.

Продовжуючи мову про покращення управління та контролю за комунальним майном, виправданим буде вказати, що управління майном, окрім ведення його обліку, включає в себе планування його використання, розробку стратегій управління, організацію ремонту та збереження, а також прийняття рішень щодо розвитку майна. Управління майном передбачає вирішення різноманітних аспектів, включаючи фінансові, технічні, правові та стратегічні питання, щоб забезпечити оптимальне використання майна та максимізувати його вартість для власника.

Оперуючи наведеним, висловлюємо пропозицію щодо інтегрування до законодавства України, пов'язаного з розпорядженням комунальним майном, замість терміну «балансоутримувач», термін «управитель», що більш повно відображатиме функціональне призначення суб'єкта управління комунальними активами.

Однак, з огляду на принципову різницю між цими поняттями, постає необхідність розширення кола повноважень управителя порівняно з балансоутримувачем, оскільки останній, виконуючи здебільшого технічні функції обліку та утримання майна, не володіє достатніми юридичними й організаційними інструментами для ефективного управління та розпорядження активами в інтересах громади.

Зміна термінології має супроводжуватися якісним переглядом нормативно-правового регулювання, що передбачатиме не лише розширення компетенції управителя, а й покладення на нього додаткових обов'язків, які сприятимуть підвищенню ефективності використання комунального майна. Зокрема, на нашу думку, управитель повинен отримати можливість не лише здійснювати оперативне управління майном, а й розробляти та впроваджувати довгострокові стратегії його використання, ініціювати зміну цільового призначення об'єктів, брати участь у процесах приватизації, оренди та концесії, а також мати право укладати відповідні угоди від імені громади. Таким чином, перехід від концепції балансоутримувача до моделі управителя вимагатиме комплексного підходу до перегляду правових засад регулювання, що дозволить створити більш ефективну систему управління комунальною власністю.

Додатковим аргументом на користь таких змін є те, що функції органів місцевого самоврядування не обмежуються лише повноваженнями щодо володіння, користування та розпорядження комунальним майном, а охоплюють значно ширше коло завдань. Зокрема, вони вирішують питання місцевого значення з урахуванням інтересів громади та держави, забезпечують виконання нормативно-правових актів і сприяють соціально-економічному розвитку територій. Також до їхніх повноважень належить управління комунальними

підприємствами, розпорядження місцевими ресурсами, бюджетними коштами, землею та природними ресурсами. Крім того, органи місцевого самоврядування затверджують і контролюють виконання місцевих програм і бюджетів, встановлюють місцеві податки і збори, організовують місцеві референдуми та забезпечують реалізацію їх результатів. Важливим є також забезпечення участі жителів у вирішенні місцевих питань і задоволення їхніх базових соціально-культурних та побутових потреб [191, с. 11].

Як бачимо, органи місцевого самоврядування виконують різноманітні завдання, охоплюючи при цьому вирішення питань від управління комунальним майном до здійснення соціально-економічного та культурного розвитку територій, що, безсумнівно, вимагає від них значних ресурсів.

Тому з метою оптимізації роботи органів місцевого самоврядування та полегшення виконання завдань, покладених на них, а також задля створення більш ефективних та прозорих механізмів управління комунальним майном, виняткового значення набуває зміна моделі управління комунальною власністю.

Слід зазначити, що відповідно до частини першої статті 24 Господарського кодексу України, який втратив чинність 28 серпня 2025 року, управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснювалося через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання комунального сектора, які провадили діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління [189].

У свою чергу, стаття 136 цього Кодексу визначала право господарського відання як речове право суб'єкта підприємництва, що передбачає володіння, користування та розпорядження закріпленим за ним майном власника (або уповноваженого ним органу), при цьому можливість розпорядження окремими видами майна могла бути обмежена вимогою отримання згоди власника у випадках, прямо передбачених законодавством [189]. Власник майна зберігав функції контролю за його використанням і збереженням, реалізуючи їх безпосередньо або через уповноважені органи, однак без втручання в поточну

господарську діяльність підприємства.

Аналогічно, стаття 137 Господарського кодексу України закріплювала право оперативного управління як речове право суб'єкта господарювання щодо майна, переданого йому для здійснення некомерційної діяльності, яке реалізовувалося в межах, визначених законом та власником майна. Водночас власник зберігав право контролю за використанням і збереженням такого майна та міг вилучати надлишкові, невикористовувані або такі, що використовуються не за призначенням, об'єкти [192].

Закон України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [193], який регламентує правові засади функціонування відповідних суб'єктів у перехідний період після скасування Господарського кодексу України, фактично зберігає підходи щодо змісту прав господарського відання та оперативного управління, визначаючи їх у подібний спосіб.

Варто відзначити, що вищезгаданий закон не лише продовжує доктрину правового регулювання, що сформувалась у площині господарського відання та оперативного управління, а й суттєво її трансформує, створюючи нормативно-правові передумови для розширення меж функціональної компетенції суб'єктів, наділених повноваженнями щодо управління зазначеними активами. Змістова еволюція правового статусу таких суб'єктів, зокрема, виявляється у можливості здійснення ними володіння і користування комунальним майном не лише в межах класичних адміністративно-господарських режимів, а й через призму цивілістичного механізму узуфрукта, що, у свою чергу, демонструє тенденцію до переосмислення публічно-правової природи права оперативного управління та господарського відання як похідного від права власності.

Так, Законом України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» визначено узуфрукт комунального майна як право особистого безоплатного володіння і користування комунальним майном, що є речовим правом на комунальне майно для узуфруктаріїв - органів місцевого

самоврядування, комунальних організацій (установ, закладів), комунальних некомерційних товариств та інших юридичних осіб, які не мають на меті одержання прибутку та єдиним учасником (засновником) яких є територіальна громада [193].

У цьому контексті чинне законодавство, не встановлюючи імперативних заборон або ж виключних обмежень щодо модифікації форм управління майном, фактично відкриває простір для нормативного маневру у визначенні змісту та обсягу правомочностей управлінців, що може реалізовуватись як шляхом трансформації існуючих правових режимів, так і через запровадження нових моделей, наближених до цивільно-правових конструкцій.

Отже, наведене вище дозволяє дійти аргументованого висновку про відсутність у чинному законодавстві імперативних заборон чи вичерпних нормативних обмежень, які б унеможливлювали перегляд або розширення функціональних повноважень суб'єктів, наділених правом управління комунальним майном. Навпаки, запровадження інституту узуправління як нової форми речового права, що співіснує з традиційними для української правової системи правами господарського відання та оперативного управління, свідчить про нормативну відкритість та еволюційний характер підходів до правового режиму публічного майна. У цьому контексті правові конструкції господарського відання та оперативного управління постають радше як узагальнена основа, яка окреслює базові рамки здійснення повноважень суб'єктами управління, залишаючи достатній простір для їх конкретизації, адаптації та інституційного вдосконалення відповідно до змінних соціально-економічних реалій.

З огляду на зазначене, нормативне закріплення фігури «управителя» як суб'єкта, який не обмежується суто технічним чи експлуатаційним обслуговуванням майна, а наділений повноваженнями щодо прийняття управлінських рішень щодо його використання, виглядає не лише цілком логічним з точки зору внутрішньої узгодженості правової системи, а й таким, що органічно впливає з актуалізованих законодавчих тенденцій, спрямованих на

посилення ефективності, гнучкості та адаптивності механізмів управління комунальною власністю.

У контексті управління комунальним майном така інтеграція у вітчизняне законодавство нового суб'єкта на практиці може бути реалізована таким чином: орган місцевого самоврядування приймає стратегічні рішення та встановлює загальні напрямки, порядок і умови використання та способи управління комунальним майном, а управитель, у свою чергу, наділяється організаційно-управлінськими функціями та залучається до управління майном на підставі таких прийнятих стратегічних рішень.

З метою недопущення порушення основних засад місцевого самоврядування, діяльність такого управителя повинна бути побудована на принципах законності та прозорості; підпорядкованості, підзвітності і підконтрольності органу місцевого самоврядування, а також ефективного та раціонального використання комунального майна.

Управитель, якому делеговані повноваження з управління комунальним майном, може виконувати різноманітні функції:

- брати участь у процесі прийняття рішень, плануванні стратегій розвитку та використання комунального майна;
- контролювати стан комунального майна, а також цільове та ефективне використання комунального майна іншими юридичними та фізичними особами, які ним користуються на підставі різних правових титулів;
- укладати угоди з підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, підпорядкування та галузевої належності, а також із фізичними особами, фізичними особами-підприємцями щодо використання комунального майна у встановленому органом місцевого самоврядування порядку та на підставі прийнятих ним рішень;
- вести комунікацію з громадою, іншими стейкхолдерами та зацікавленими сторонами, зокрема, з бізнесом, органами державної влади, громадськими організаціями, інвесторами, для забезпечення взаєморозуміння та підтримки цілей управління майном тощо.

- вчиняти інші організаційно-правові дії, спрямовані на виконання рішень органу місцевого самоврядування щодо розпорядження комунальним майном.

По суті, за таких обставин, управителя можна визначити як юридичну особу за якою власником (уповноваженим ним органом) закріплюється комунальне майно та яка володіє, користується і розпоряджається цим майном, забезпечує виконання різноманітних функцій, пов'язаних з управлінням цим майном, включаючи збереження, ефективне використання та розвиток, а також відповідає за управління та експлуатацію майна перед власником.

Варто відзначити, що спроба втілення на законодавчому рівні ідеї делегування функцій управління об'єктами комунальної власності була зроблена у проекті Закону України № 2617 від 06.06.2008 року «Про комунальну власність в Україні», у частині першій статті 14 якого відзначалось наступне: «Територіальні громади, відповідні ради можуть приймати рішення про делегування окремих функцій управління об'єктами комунальної власності у відповідності до законодавства України» [73]. Водночас, положення частини п'ятої зазначеної статті передбачали, що уповноважені органи з питань управління об'єктами спільної власності територіальних громад наділялися правом визначати систему суб'єктів, які безпосередньо здійснювали таке управління. Зокрема, до них могли належати органи та служби, утворені відповідними районними або обласними радами (наприклад, фонди комунальної власності, управління чи інші структурні підрозділи); органи управління юридичних осіб – суб'єктів господарювання, заснованих на комунальній власності, відповідно до вимог законодавства; місцеві державні адміністрації у випадках, коли їм делеговано повноваження з управління об'єктами спільної власності територіальних громад. Крім того, до таких суб'єктів могли бути віднесені уповноважені особи, які здійснюють управління корпоративними правами територіальних громад у господарських товариствах, перелік яких затверджується відповідною обласною або районною радою. Також передбачалася можливість створення органів і служб кількома радами територіальних громад для спільного управління відповідними об'єктами, якщо

це було погоджено на основі рішень загальних зборів жителів територіальних громад або шляхом проведення референдуму чи громадського опитування [73].

На підставі наведеного вважаємо, що введення окреслених змін в сферу управління комунальним майном, з одного боку, дозволить розвантажити органи місцевого самоврядування та дасть їм змогу сконцентруватися на стратегічних аспектах розвитку громади, а, з іншого боку, сприятиме ефективному та оперативному вирішенню завдань управління комунальним майном за рахунок залучення уповноважених суб'єктів.

Висновки до Розділу 3

1. Місцеве самоврядування в США характеризується високим рівнем автономії, що надає органам місцевої влади можливість формувати та реалізовувати власні стратегії управління в межах окремих штатів чи міст, з врахуванням специфічних місцевих потреб та умов, що значною мірою зумовлено особливостями федеральної структури держави. Враховуючи відсутність у Конституції США конкретних положень, які безпосередньо регулюють місцеве управління, повноваження на рівні місцевих органів влади визначаються через закони кожного окремого штату, що надає місцевим органам гнучкість і свободу у прийнятті рішень, адаптуючи їх до специфічних обставин і вимог конкретних територій. Така модель децентралізації дозволяє органам місцевого самоврядування ефективно і оперативно реагувати на зміни в соціально-економічних умовах, що, в свою чергу, сприяє забезпеченню сталого розвитку та адаптивності місцевих громад до динамічних зовнішніх і внутрішніх викликів.

2. Швейцарія також характеризується високим рівнем децентралізації місцевого самоврядування, де кантональні та місцеві органи влади мають значну автономію в управлінні муніципальним майном. Конституція Швейцарії гарантує автономність кантонів, що дозволяє їм самостійно розробляти закони, які регулюють діяльність місцевих органів самоврядування. Зокрема, муніципалітети, як у Люцерні та Берні, мають чітко визначені правові рамки для здійснення операцій з нерухомістю, при цьому важливу роль у цих процесах відіграє публічний контроль, включаючи можливість проведення референдумів. Ця система забезпечує баланс між збереженням місцевої власності та ефективним використанням ресурсів для розвитку міських територій. Оскільки місцеві органи влади мають право визначати політику управління майном відповідно до потреб і інтересів своїх громад, це сприяє більш високій ефективності управління, що в свою чергу підвищує рівень довіри громадян до місцевої влади. Таким чином, автономія місцевих органів у США та Швейцарії дозволяє їм не тільки ефективно управляти муніципальним майном, але й сприяє

розвитку демократичних засад через активну участь громади в управлінських процесах.

3. Загальна картина організації місцевого самоврядування в європейських країнах, таких як Франція, Німеччина, Польща та Чехія, вказує на значну роль держави у регулюванні місцевого управління, але при цьому кожна з цих країн досягла певного рівня децентралізації та автономії своїх територіальних одиниць. У Франції спостерігається помітна залежність місцевих органів від держави, що виражається в обмеженій автономії, фінансовій підтримці та структурі управління на трьох рівнях: комунах, департаментах та регіонах. Державна підтримка й фінансова автономія місцевих органів влади базуються на різноманітних формах фінансування, таких як місцеві податки, дотації та кредити. Принципи управління муніципальним майном, визначені в французькому законодавстві, орієнтовані на ефективне використання ресурсів, громадську власність та прозорість. Німеччина, у свою чергу, має більш складну структуру, де кожна земля має значну автономію, що дозволяє кожному територіальному утворенню визначати модель місцевого самоврядування. У країні присутній баланс між централізацією на федеральному рівні та децентралізацією на рівні земель і громад, що забезпечує високий рівень громадської підтримки місцевого самоврядування. Польща, здійснивши успішну адміністративно-територіальну реформу, створила трирівневу систему самоврядування, що включає гміни, повіти та воєводства. Це дозволило значно підвищити ефективність місцевого управління та забезпечити більшу фінансову та організаційну автономію територіальних громад. Аналогічно, Чехія розвиває децентралізовану модель, де місцеві органи влади мають значну самостійність у фінансових та управлінських питаннях, з обмеженим державним втручанням.

4. Модель місцевого самоврядування в США, Швейцарії, а також у країнах Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі, Словаччині та Грузії, є важливим орієнтиром для України, яка перебуває на етапі реалізації реформи децентралізації. Застосування принципів децентралізації, фінансової автономії місцевих органів влади та активного залучення громадян до процесу прийняття

рішень дозволить створити ефективну, прозору та сталу систему місцевого управління, що відповідає потребам суспільства та сприятиме сталому розвитку територій.

5. Ефективне управління комунальним майном в умовах трансформацій державного управління в Україні потребує концептуального переосмислення підходів до організації цього процесу через призму принципів належного врядування. Імплементация зазначених принципів у законодавчу та управлінську практику має відбуватися системно, із належним урахуванням демократичних цінностей, стратегічних пріоритетів сталого розвитку та реальних потреб громад, що, своєю чергою, передбачає посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, забезпечення відкритості, підзвітності та етичної поведінки, а також запровадження інноваційних управлінських технологій. Такий підхід дозволить створити ефективну, адаптивну та орієнтовану на результат систему управління комунальною власністю, що відповідатиме європейським стандартам публічного адміністрування та сприятиме підвищенню якості життя мешканців територіальних громад.

6. Реалізація принципів належного врядування у сфері управління комунальним майном залишається фрагментарною та здебільшого декларативною, що обумовлює необхідність їх глибшого впровадження. Так, група принципів, що охоплює участь, відкритість, прозорість і підзвітність, незважаючи на їх нормативне закріплення, страждають через формалізм процедур, недостатню доступність інформації та слабкість громадського контролю. Принципи ефективності, результативності, фінансової доброчесності та довгострокової орієнтації, попри їх очевидну значущість для забезпечення раціонального використання ресурсів громади, стикаються з об'єктивними викликами у вигляді відсутності єдиної стратегії управління, чіткого обліку активів та системи оцінки результативності, що призводить до втрати потенціалу публічних активів. Принципи професійної компетентності, етичності та інноваційності блокуються кадровим дефіцитом, інституційною інерцією та низькою мотивацією до змін. Принципи чуйності, прав людини та соціальної

згуртованості не реалізуються в повній мірі через ігнорування потреб громад та недостатню соціальну орієнтованість рішень. У сукупності вищенаведене засвідчує необхідність цілісної реформи правового та організаційного забезпечення управління комунальним майном з акцентом на практичну реалізацію засад належного врядування.

7. Удосконалення нормативно-правового регулювання управління комунальним майном в Україні потребує не лише формального перегляду чинного законодавства, а й комплексної трансформації підходів до врядування на засадах прозорості, підзвітності, участі громадськості, професіоналізму та цифрової інтеграції. Врахування принципів належного врядування у поєднанні з чіткою термінологічною уніфікацією, запровадженням сучасних механізмів обліку, моніторингу та громадського контролю, а також підвищенням компетентності управлінців має стати основою для формування ефективної, стратегічно орієнтованої та соціально відповідальної системи управління публічними ресурсами. Лише за таких умов можливе створення цілісної нормативної архітектури, здатної забезпечити збалансоване використання комунального майна, підвищення довіри до органів місцевого самоврядування та стале соціально-економічне зростання територіальних громад.

8. У сучасному нормативно-правовому полі України, з урахуванням скасування Господарського кодексу України та прийняттям спеціального перехідного закону, спостерігається не лише збереження, а й суттєве концептуальне оновлення підходів до правового регулювання управління комунальним майном. Відсутність імперативних заборон на зміну чи деталізацію функціональних повноважень суб'єктів управління в поєднанні з нормативним визнанням узуфрукта як альтернативної форми речового права свідчить про наявність гнучкого, відкритого до трансформацій правового режиму, який допускає адаптацію до нових економіко-правових викликів. У цьому контексті традиційні правові інструменти, такі як господарське відання та оперативне управління, виступають не стільки фіксованими правовими формулами, скільки базовими матрицями, що можуть бути переосмислені й розширені відповідно до

актуальних потреб публічного управління майновими активами.

9. Відсутність чіткої та узгодженої дефініції поняття «балансоутримувач» у чинному законодавстві України призводить до правової невизначеності та ускладнює реалізацію управлінських функцій у сфері комунального майна, що, у свою чергу, знижує ефективність місцевого врядування. Запропонована заміна цього терміна на «управитель» із чітким визначенням функціонального навантаження та відповідальності може стати ключовим елементом реформування системи управління. Делегування функцій управління комунальним майном управителю стане важливим кроком до суттєвого розвантаження органів місцевого самоврядування, що дозволить їм зосередити свої зусилля на виконанні стратегічних завдань та розробці довгострокових планів розвитку територіальних громад. Така зміна у структурі управління сприятиме значній оптимізації процесів, зменшенню адміністративного навантаження, а також забезпеченню високого рівня ефективності у використанні та контролі за комунальними ресурсами. З огляду на це, делегування повноважень стане основою для підвищення оперативності прийняття рішень, точності та прозорості в управлінні майновими активами, що позитивно позначиться на розвитку місцевої економіки і соціальній стабільності громад.

ВИСНОВКИ

1. Історико-правовий аналіз становлення комунальної власності засвідчує її глибоке культурно-цивілізаційне коріння, яке простежується ще з античної доби, зокрема в правовій системі Давнього Риму, і далі еволюціонує через практики самоврядних форм у Середньовіччі та періоди національної історії України, включаючи Київську Русь, Велике князівство Литовське та козацьке самоуправління, що свідчить про історичну сталість і універсальність інституту комунальної власності як інструменту забезпечення колективних потреб громад. Водночас, впровадження Магдебурзького права та подальше нормативне закріплення комунальної власності у правовій системі України демонструє тривалий процес формування правового підґрунтя для функціонування місцевого самоврядування, який потребує подальшого вдосконалення в контексті європейської інтеграції.

2. Комунальна власність як форма публічної власності виступає інституційною основою реалізації колективних інтересів територіальних громад, а її юридична природа виявляється через особливий публічно-правовий режим, визначений нормами законодавства, що регламентують порядок володіння, користування та розпорядження майном з метою задоволення суспільних потреб. Така форма власності істотно відрізняється від державної як за механізмами управління, так і за функціональним призначенням, адже державна власність обслуговує загальнонаціональні інтереси під централізованим управлінням, тоді як комунальна зосереджується на локальних потребах та діє через органи місцевого самоврядування. У цьому контексті проблематичними залишаються питання забезпечення ефективного балансу між приватними економічними інтересами і публічними функціями місцевої влади, а також прозорості та підзвітності управлінських рішень, що особливо важливо в умовах поширення відносин оренди, приватизації та державно-приватного партнерства.

3. Роль територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності потребує осмислення в межах ширшої правової та соціально-економічної парадигми, що визнає громаду не лише адміністративно-територіальним

утворенням, а й повноцінною політико-правовою спільнотою з власними інтересами, потребами та ресурсами. Для забезпечення належного рівня управління майном важливим є також запровадження багатокритеріальної класифікації об'єктів комунальної власності за цільовим призначенням, економічною доцільністю, правовим режимом та функціональною значущістю. Крім того, ускладненість правового режиму спільної власності територіальних громад, яка обслуговує міжмуніципальні інтереси, вимагає подальшої нормативної конкретизації та уніфікації механізмів управління, оскільки наразі спостерігається фрагментарність законодавчого регулювання цього інституту, що створює перешкоди для його ефективного функціонування в умовах децентралізаційних реформ.

4. Управління комунальним майном як комплексна правова та управлінська категорія, що перебуває на перетині публічного інтересу, економічної ефективності та інституційної автономії місцевого самоврядування, вимагає системного нормативного врегулювання, яке б охоплювало як уніфіковану дефініцію, так і чітке розмежування повноважень між суб'єктами управління, з урахуванням особливостей як індивідуальної, так і спільної власності територіальних громад. Відсутність законодавчо визначених механізмів і критеріїв реалізації управлінських функцій щодо комунального майна створює правову невизначеність, породжує адміністративні бар'єри, підвищує ризики зловживань та ускладнює забезпечення належного балансу між централізованим державним контролем і автономією громад, що, своєю чергою, акцентує потребу в інституціоналізації ефективної моделі міжмуніципального співробітництва, удосконаленні процедур публічного контролю, підвищенні прозорості розпорядження активами і забезпеченні реального партнерства між державою та органами місцевого самоврядування в межах децентралізаційної парадигми розвитку.

5. Розпорядження комунальним майном, зокрема в формах оренди та приватизації, становить ключовий механізм реалізації функцій місцевого самоврядування в площині управління комунальними активами, що вимагає

забезпечення правової визначеності, прозорості процедур, балансу між соціальною доцільністю та економічною ефективністю, а також належного нормативного врегулювання процесів викупу, визначення об'єктів, критеріїв відбору та процедур поліпшень. Відсутність стандартизованих підходів і чітких законодавчих критеріїв для ідентифікації об'єктів, що підлягають оренді або приватизації, разом із поширенням недобросовісних практик, які призводять до зриву електронних аукціонів і зниження надходжень до місцевих бюджетів, свідчить про критичну необхідність реформування чинного правового поля шляхом впровадження об'єктивних, уніфікованих та прозорих механізмів, спрямованих на мінімізацію суб'єктивізму, запобігання корупційним ризикам та підвищення інституційної спроможності громад в ефективному управлінні своїм майновим потенціалом в умовах децентралізації та соціально-економічного розвитку.

6. Воєнний стан в Україні спричинив глибоку трансформацію інституційного середовища управління комунальним майном, зумовивши перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, впровадження особливих правових режимів, таких як примусове відчуження майна, а також адаптацію механізмів оренди й приватизації до умов надзвичайної ситуації з метою збереження економічної стабільності, забезпечення суспільних потреб і мінімізації негативних наслідків збройного конфлікту. Установлення нових правил взаємодії між владними структурами, спрощення процедур та запровадження гнучких інструментів управління комунальними активами в умовах кризової реальності з одного боку сприяють підвищенню оперативності рішень, а з іншого – актуалізують потребу в нормативному забезпеченні балансу між публічним інтересом, правами власників та принципами демократичного врядування, що вимагає подальшої інституційної конкретизації, зокрема, через чітке розмежування компетенцій та удосконалення механізмів правового захисту у сфері управління майном під час дії особливих правових режимів.

7. Міжнародний досвід організації місцевого самоврядування,

представлений прикладами США, Швейцарії та європейських країн Центральної і Східної Європи, характеризується високим рівнем децентралізації, автономії територіальних органів влади та гнучкістю управлінських механізмів, що забезпечує адаптивність і ефективність прийняття рішень на місцевому рівні, водночас поєднуючи ці процеси з гарантуванням публічного контролю, прозорості та участі громадян у самоврядуванні; впровадження подібних принципів в Україні, зокрема фінансової автономії, чіткої законодавчої регламентації повноважень та механізмів залучення громади, виступає ключовим фактором для формування збалансованої, прозорої та стабільної системи місцевого управління, здатної забезпечити сталий розвиток територіальних громад та ефективне управління муніципальним майном у контексті національної реформи децентралізації.

8. Ефективне управління комунальним майном в Україні в умовах трансформації державного управління потребує комплексного переосмислення та системної імплементації принципів належного врядування, зокрема прозорості, підзвітності, участі громадськості, професіоналізму та інноваційності, що вимагає не лише оновлення нормативно-правової бази, але й суттєвого підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, інтеграції сучасних управлінських технологій і цифрових інструментів. Водночас усунення нормативних прогалин, таких як відсутність чіткої дефініції «балансоутримувача» та впровадження концепції «управителя» з відповідним розмежуванням функціональних повноважень, є ключовими чинниками оптимізації управлінських процесів, що дозволить зменшити адміністративне навантаження на місцеві органи влади, підвищити ефективність використання комунальних ресурсів і сприяти забезпеченню сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад у контексті євроінтеграційних реформ та сучасних викликів публічного адміністрування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Law of Caesar on Municipalities. URL: https://avalon.law.yale.edu/ancient/law_of_caesar.asp (дата звернення: 10.10.2022 року).
2. Устименко В. А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юр. наук: 12.00.04. Донецьк, 2007. 36 с.
3. Roselaar S. T. Public land in the Roman Republic: a social and economic history of the ager publicus, 2009. 384 p.
4. The Laws of the Twelve Tables. URL: https://avalon.law.yale.edu/ancient/twelve_tables.asp (дата звернення: 10.10.2022 року).
5. Dylan K. Rogers Water Culture in Roman Society. Brill Research Perspectives in Ancient History. Leiden: Brill, 2018. 118 p.
6. Kerschbaum S. Romanization and Beyond: Aqueducts and Their Multilayered Impact on Political and Urban Landscapes in Roman Asia Minor. *Proceedings of the Fourteenth Workshop of the International Network Impact of Empire*. Volume 41. 2021. P. 154 – 172.
7. Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І., Денчук Р. О. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 1. С. 128 – 134.
8. Клімова Г. П. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 8. С. 80 – 89.
9. Мануїлова К. В. Засади децентралізації в публічній владі запорізьких козаків. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: «Державне управління»*. 2018. Т. 29 (68). № 1. С. 205-209.
10. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2011. 736 с.

11. Кулинич П. Право сільської громади на землю в контексті адміністративно-територіальної реформи. *Віче*. 2015. № 14. С. 11 – 15.

12. Ткаченко О. О. Роль Земської реформи 1864 року в формуванні селянського самоврядування на Україні в другій половині XIX – на початку XX століття. *Юридичний вісник*. 2010. № 3. С. 99 – 102.

13. Гончаренко В. Д. Органи земського самоврядування в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Вип. 6. 2003. С. 139 – 152.

14. Горян Е. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в дорадянський період. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 19. С. 182 – 188.

15. Мельник А. Г. Становлення, розвиток та сьогодення місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету Серія ПРАВО*. Випуск 20. Частина 1. Том 1. 2012. С. 168 – 172.

16. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 07.12.1990 № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (втратив чинність) (дата звернення: 15.11.2022 року).

17. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

18. Про власність: Закон України від 07.02.1991 № 697-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 15.11.2022 року).

19. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 № 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.11.2022 року).

20. Шкільняк М. М., Толкованов В. В., Журавль Т. В. Управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування та

розвитку міжмуніципального співробітництва: навч. посіб. Київ. 2019. 345с.

21. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 № 2163-XII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-12#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 18.11.2022 року).

22. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію): Закон України від 06.03.1992 № 2171-XII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2171-12#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 18.11.2022 року).

23. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992 № 2269-XII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 18.11.2022 року).

24. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.11.2022 року).

25. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 20.11.2022 року).

26. Писаренко М. О. До питання про правову природу права комунальної власності. *Часопис цивілістики*. 2020. Вип. 37. С. 31 – 35.

27. Мельничук В. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2019. Т. 1. № 13. С. 111 – 118.

28. Нагорна М. М. Аналіз конституційно-правових основ місцевого самоврядування та їх відповідність європейським правовим стандартам місцевої демократії. *Грані*. 2016. № 8. С. 108 – 117.

29. Барабаш Т. Г. Становлення інституту комунальної власності у системі місцевого самоврядування України. *Наукові праці НДФІ*. 2005. Вип. 4. С. 115 – 124.

30. Глинська О. В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 120 – 125.

31. Тимошук А. П. Власність територіальних громад як основа їх економічної самостійності. *Європейські перспективи*. № 8, 2014 с. 37 – 42
32. Барабаш Т. Г. Теоретичні засади функціонування та розвитку комунальної власності в Україні. *Наукові праці НДФІ*. № 1 (38). 2007. С. 118 – 125.
33. Гірняк В. Соціальна функція комунальної власності. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 2. С. 48 – 53.
34. Скляренко І. Поняття, ознаки та види комунальної власності як виду публічного майна. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2. Тернопіль. С. 77 – 82.
35. Білокур Є.І., Неугодніков А.О., Тодощак О.В. Проблеми публічного адміністрування: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / Є.І. Білокур, А.О. Неугодніков, О.В. Тодощак. 2019. 98 с.
36. Тадеєва О. М. Генеза поняття «публічне майно». *Адміністративне право і процес*. 2013. № 4(6). С. 67–75.
37. Крупчан О. Д. Публічна сфера і право публічної власності. *Приватне право і підприємництво*. 2017. Вип. 17. С. 5-9.
38. Гусь А. І., Карабін Т. О., Ленгер Я. І., Менджул М. В., Савчин М. В., Сюсько М. М, Черевко П. П. Правовий режим публічного майна об'єднаних територіальних громад / за заг. ред. Я. В. Лазура. Ужгород. 2018. 212 с.
39. Постанова Великої Плати Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі № 810/2763/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398> (дата звернення: 05.01.2023 року).
40. Карабін Т. О. Зміст та призначення публічного майна. *Порівняльно-аналітичне право*. № 4. 2018. С. 108-110.
41. Публічна власність: проблеми теорії і практики: монографія / під заг. ред. В. А. Устименка. Чернігів: Десна Поліграф, 2014. 308 с.
42. Пищида В. М. Окремі питання визначення ознак та видів публічного майна як об'єкту адміністративно-правових відносин. *Аналітично-порівняльне*

правознавство. № 2. 2024. С. 493 – 499.

43. Борисова В. І., Баранова Л. М., Ігнатенко В, М., Первомайський О.О., сиротинко С. Є. Правові проблеми комунальної власності: монографія / за заг. ред. В. І. Борисової. Харків, 2007. 144 с.

44. Остапенко О. Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909> (дата звернення:).

45. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні :монографія / за ред. Погорілка В. Ф. 2003. 512 с.

46. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2006. 248 с.

47. Музика Л. А. Право комунальної власності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / за ред. Музики Л. А. Харків, 2004. 249 с.

48. Про територіальну громаду: проєкт Закону України від 11.04.2001 № 7218. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=10143 (дата звернення: 20.01.2023 року).

49. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. Харків, 2004. 19 с.

50. Бондаренко І. О. До проблеми формування комунальної власності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. URL: <http://www.apdp.in.ua/v62/95.pdf> (дата звернення: 11.02.2023 року).

51. Бедрій Р. Б. Об'єкти комунальної власності в Україні: конституційно-правовий аспект. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 75 – 83.

52. Краковська А. Є. Правовий режим об'єктів комунальної власності. *Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів*: Ч. 2. Київ. 2004. С.100 – 107.

53. Гуськова І. Б. Система управління комунальною власністю. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 229 – 235.

54. Дрогобецький І. І. Технології управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування : дис. ... д-ра філософії : 073 – менеджмент. Тернопіль, 2023. 304 с.

55. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів третьої палати Касаційного адміністративного суду у справі № 187/687/16-а від 11.08.2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90898940> (дата звернення: 04.04.2023 року).

56. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2013. 205 с.

57. Гірняк В. О. До питання про правову природу комунальної власності. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 100 – 104.

58. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 16.04.2023 року).

59. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 16.04.2023 року).

60. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 16.01.2024 року).

61. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія / за ред. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Київ, 2017. 276 с.

62. Сквірський І. О. Окремі складові механізму громадського контролю у сфері публічного управління (принципи, мета, завдання та функції) та їх теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 34(2). С. 132 – 135.

63. Смоляр О. А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 91 –

99.

64. Шопіна І. М. Проблеми громадського контролю за реалізацією права власності територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Випуск 89. Частина 4. 2025. С. 314 – 319.

65. Карпишин Н. Формування доходів місцевого бюджету від оренди та приватизації комунального майна. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 2. С. 118 – 125.

66. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 12.06.2023 року).

67. Миговський М. Л. Нормативно-правове забезпечення управління спільною власністю територіальних громад в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 8. С. 147 – 152.

68. Крутько М. А. Організаційно-правові та матеріально-фінансові засади функціонування місцевого самоврядування в Україні. Проблемні питання реалізації права колективної участі громади у вирішенні питань, що становлять предмет їх відання. *Актуальні проблеми політики*. 2021. Вип. 68. С. 64 – 69.

69. Щербина В., Боднар Т. Управління майном: поняття та зміст. *Університетські наукові записки*. 2020. № 1(73). С.6 – 17.

70. Борсук Н. Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні. дис. докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 425 с.

71. Борсук Н. Я. Стадії управління комунальною власністю: проблеми законодавства та судової практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 46. С. 114 – 117.

72. Сментина Н. В. Характеристика системи управління комунальною власністю в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 2, Т. 1. С. 47 – 50.

73. Про комунальну власність в Україні: проект Закону України від 06.06.2008 № 2617. URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2617&skl=7 (дата звернення: 21.06.2023 року).

74. Горин В., Сабін І. Економічний зміст та інструментарій управління спільною власністю територіальних громад. *Фіскальна політика України в умовах євроінтеграційних процесів*. Т. 2. Тернопіль, 2024. С. 24 – 28.

75. Гармата Є. Удосконалення управління комунальною власністю територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. Том 12. № 3. 2024. С. 5 – 13.

76. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у справі № 912/1863/23 від 24.07.2024. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120649643> (дата звернення: 21.08.2024 року).

77. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2023 року).

78. Бондарук Т. Формування фінансового контролю на рівні місцевого самоврядування. *Світ фінансів*. 2009. Вип. 1. С. 101 – 108.

79. Гупаловська М. Б., Коваль С. Л., Русін В. М., Сидор І. П., Шулюк Б. С. Державний фінансовий контроль у публічному управлінні: навч. посібн. / за ред. В. М. Русіна та Б. С. Шулюк. Тернопіль: Осадца Ю.В., 2018. 214 с.

80. Письменний В. Корупційні ризики в управлінні фінансами територіальних громад в контексті російсько-української війни. URL: <https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/46500/1/Pysmennyi.pdf> (дата звернення: 21.08.2023 року).

81. Методологія оцінки корупційних ризиків в діяльності органів місцевого самоврядування. Київ, 2024. 156 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/936/undp-ua_metodolohiya_otsinky_koruptsiynykh_ryzykiv_dlya_oms_2024.pdf (дата звернення: 21.08.2023 року).

82. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від

14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення: 22.08.2023 року).

83. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 22.08.2023 року).

84. Прокопів Б. Специфіка функціонування вищого антикорупційного суду в Україні: міжнародний досвід та українські реалії. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 3. С. 103 – 107.

85. Великодний Д. Взаємодія прокуратури з органами публічної влади та місцевого самоврядування у процесі захисту інтересів держави. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*, Випуск 2(62). 2022. С. 35 – 41.

86. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 06.09.2023 року).

87. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 № 3-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text> (дата звернення: 06.09.2023 року).

88. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 25.04.2018 у справі № 806/1000/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73763984> (дата звернення: 06.09.2023 року).

89. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 10.09.2023 року).

90. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного

господарського суду від 14.02.2024 у справі № 910/14998/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117040361> (дата звернення: 28.03.2024 року).

91. Римшин Т. І. Незаконне скорочення мережі державних та комунальних закладів охорони здоров'я. *Актуальні питання у сучасній науці*. № 3 (21). 2024. С. 761 – 776.

92. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 15.09.2023 року).

93. Постанова Верховного Суду від 10.09.2021 року у справі № 766/20776/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99521548> (дата звернення: 15.09.2023 року).

94. Постанова Верховного Суду від 14.03.2023 року у справі № 140/13065/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109601419> (дата звернення: 15.09.2023 року).

95. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text> (дата звернення: 02.10.2023 року).

96. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19.02.2020 року у справі № 813/3602/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87902776> (дата звернення: 02.10.2023 року).

97. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.03.2019 року у справі № 1304/11018/2012. URL: reyestr.court.gov.ua/Review/81013997 (дата звернення: 02.10.2023 року).

98. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.03.2020 року у справі № 813/2616/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88952170> (дата звернення: 06.10.2023 року).

99. Постанова Верховного Суду від 27.05.2020 року у справі № 813/1232/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90021609> (дата звернення: 06.10.2023 року).

100. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02.08.2023 року у

справі № 925/1741/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113690646> (дата звернення: 09.10.2023 року).

101. Пулей В. І. Форми та види взаємодії судів загальної юрисдикції та органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія: Право*. 2018. Т. 2. Вип. 49. С. 178 – 181.

102. Фролов О.О. Поняття і зміст принципу державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 18. С. 166 – 175.

103. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.01.2024 року).

104. 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:).

105. Ліляков О. А. Законодавче регулювання здійснення права власності. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2024. Випуск 86: частина 2. С. 152 – 159.

106. Мироненко В. Право володіння, користування і розпорядження власністю за цивільним законодавством. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. №1. С. 28 – 33.

107. Латинін М. А. Оренда як ефективний спосіб управління державним майном в Україні. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління*. 2010. № 2. С. 84 – 90.

108. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text> (дата звернення: 19.02.2024 року).

109. Задорожний О. В. Мета як конститутивна ознака приватизації державного майна. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 3. С. 51 – 58.

110. Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном, затверджений рішенням Рахункової палати від 28.11.2017 № 24-7. https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/24-7_2017/Zvit_24-7_2017.pdf (дата звернення: 21.02.2024 року).

111. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> (дата звернення: 25.02.2024 року).

112. Деякі питання оренди державного та комунального майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.02.2024 року).

113. Набока К.О., Кіктенко О.В. Напрями удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна. *Державне будівництво*. № 2 (32). 2022. С. 41 – 49.

114. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> (дата звернення: 03.03.2024 року).

115. Шиманська О. Теорія аукціонів та її практичне застосування. *Вісник економіки*. 2021. Вип. 1. С. 143 – 158.

116. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 № **2102-IX**. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2> (дата звернення: 13.05.2024 року).

117. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n333> (дата звернення: 13.05.2024 року).

118. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 16.05.2024 року)

119. DailyLviv.Com: Війна і децентралізація влади: нова практика від Херсона до Львова. *Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти*. № 5 (96) 2022. С. 20 – 23.

120. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 18.10.2023 у справі № 620/7714/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637> (дата звернення: 17.05.2024 року).

121. Бауман Ю.Т. Особливості правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану. *Правова політика України: історія та сучасність*. 2023. 243 с.

122. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.

123. Говоров В. С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2(1). С. 76 – 83.

124. Шкільняк М. М., Чикало І. В. Особливості управління майном в умовах воєнного стану. *Економіка і організація управління*. № 2 (46).2022. с. 56 – 66.

125. Постанова Верховного Суду у складі суддів об'єднаної палати Касаційного господарського суду від 16.02.2024 у справі № 910/10009/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117402189> (дата звернення: 21.05.2024 року).

126. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 17 травня 2012 р. № 4765-VI. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17) (дата звернення: 04.06.2024 року).

127. Гриняк А. Б. Примусове відчуження майна в умовах воєнного стану

в Україні. *Нове українське право*. 2022. Випуск 2. С. 21 – 28.

128. Миронюк Р. В. Особливості відчуження майна в умовах воєнного стану: адміністративно-правовий аспект. *Актуальні проблеми превентивної діяльності Національної поліції в умовах воєнного стану*. 2022. С. 60 – 62.

129. Остапенко А. А. Майнові права як об'єкт примусового відчуження у період воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 5. 2023. С. 33 – 39.

130. Дзера О. В., Боброва Д. В., Довгерт А. С. та ін. Цивільне право України: Підручник: У 2-х кн. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової. 2-е вид., допов. і перероб. Київ: Юрінком Інтер, 2005. Кн. 1. 736 с.

131. Заєць А. Правове регулювання примусового відчуження майна фізичної особи в умовах воєнного стану. URL: <https://rol.ukma.edu.ua/2022072201/> (дата звернення: 12.06.2024 року).

132. Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2022 № 634. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2022-п#Text> (дата звернення: 21.06.2024 року).

133. Про затвердження примірних договорів оренди державного майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2020 № 820. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2020-п#n12> (дата звернення: 22.06.2024 року).

134. Цюприк В.І. Правове регулювання релокації підприємств в умовах воєнного стану в Україні: теоретико-правовий аналіз. *Економіка. Фінанси. Право*. 2022. № 5/3. С. 9 – 12.

135. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 12.04.2023 у справі № 917/565/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110514884> (дата звернення: 24.06.2024 року).

136. Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» та інших законодавчих актів України щодо сприяння процесам релокації підприємств в умовах воєнного стану та

економічного відновлення держави: Закон України від 28.07.2022 № 2468-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2468-IX#Text> (дата звернення: 30.06.2024 року).

137. Стешенко Т. В., Чепурний А. С. Порівняльний аналіз системи місцевого самоврядування у США та в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2024. № 3. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/1712132043634.pdf> (дата звернення: 13.09.2024 року).

138. San Francisco Administrative Code. URL: https://codelibrary.amlegal.com/codes/san_francisco/latest/sf_admin/0-0-0-2 (дата звернення: 13.09.2024 року).

139. New York City Administrative Code. URL: <https://codelibrary.amlegal.com/codes/newyorkcity/latest/NYAdmin/0-0-0-1968> (дата звернення: 15.09.2024 року).

140. Грובה В. П. Розгляд основних особливостей організації та функціонування місцевого самоврядування Швейцарії. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : *Право*. 2015. Вип. 1(1). С. 83 – 90.

141. Federal Constitution of the Swiss Confederation. URL: <https://www.ditext.com/swiss/constitution.html> (дата звернення: 21.09.2024 року).

142. Cantonal Law of Lucerne. URL: https://srl.lu.ch/app/de/texts_of_law/150 (дата звернення: 21.09.2024 року).

143. Gemeindeordnung der Stadt Luzern. URL: https://www.stadtluzern.ch/_docn/4940557/sRSL_0.1.1.1.1_Gemeindeordnung_der_Stadt_Luzern.pdf (дата звернення: 21.09.2024 року).

144. Municipal Law of the City of Bern. URL: https://stadtrecht.bern.ch/lexoverview-home/lex-101_1?effective-from=20230101 (дата звернення: 26.09.2024 року).

145. Фролов О. Державна підтримка і гарантування місцевого самоврядування: досвід Німеччини та Франції. *Право України*. 2011. № 2. С. 299 – 306.

146. Конституція Французької Республіки / пер. з фр. В. Шаповал. Київ.

Москаленко О. М., 2018. 56 с. URL: <https://www.slideshare.net/slideshow/ss-95945981/95945981> (дата звернення: 28.09.2024 року).

147. Чиркін А., Кушнір В. Особливості місцевого самоврядування Франції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 176 – 180.

148. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування Франції: досвід для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 32(1). С. 108 – 112.

149. Code Civil des Français. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/ (дата звернення: 04.10.2024 року).

150. Feloniuk T. A. Characteristics of the local self-government model of France: experience for Ukraine. *Public Management and Administration in Ukraine*. Issue 1. 2017. P. 56 – 71.

151. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). URL: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation (дата звернення: 11.10.2024 року).

152. Колодій О. М. Процес децентралізації: німецький досвід в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 17. С. 130 – 134.

153. Падалко В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект. *Держава і право*. 2012. Вип. 57. С. 123 – 129.

154. Грובה В. П. Особливості місцевого самоврядування в Німеччині. *Науковий вісник Харківського державного університету. Серія Юридичні науки*. Випуск 3-2. Том 1. 2015. С. 30 – 33.

155. Bayerische Gemeindeordnung (BayGO). URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO> (дата звернення: 14.10.2024 року).

156. Gesetze der Brandenburgischen Landesregierung. URL: <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-229282#89> (дата звернення: 15.10.2024 року).

157. Rechtsvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen. URL:

https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=147655,1 (дата звернення: 17.10.2024 року).

158. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України. *Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи*. 2007. С. 15 – 18.

159. Славна Є. Використання досвіду Чехії в процесі децентралізації в Україні. *European Political and Law Discourse*. Volume 6. Issue 3. 2019.с. 99 – 106.

160. Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право*. 2015. Т. 1. Вип. 31.с. 78 – 82.

161. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (дата звернення: 22.10.2024 року).

162. Ustawa o samorządzie gminnym. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> (дата звернення: 24.10.2024 року).

163. Чиркін А. С. Принцип місцевого самоврядування в конституціях Польщі, Чехії та Угорщини. *Принципи сучасного конституціоналізму та Основний Закон України. IX Тодиківські читання*. 2016. С. 246 – 247.

164. Municipal Asset Management in the Czech Republic. URL: https://www.researchgate.net/publication/233425191_MUNICIPAL_ASSET_MANAGEMENT_IN_THE_CZECH_REPUBLIC (дата звернення: 28.10.2024 року).

165. Constitution of Japan. URL: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/ (дата звернення: 01.11.2024 року).

166. Грובה В. П. Особливості органів місцевого самоврядування в Японії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2015. Вип. 13(1). С. 33 – 35.

167. Local Autonomy Law (Японія). URL: <https://web.archive.org/web/20171028093945/http://elaws.egov.go.jp/search/elawsSe>

arch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067&openerCode=1#357

(дата звернення: 15.11.2024 року).

168. Шевчук С. В. Належна правова процедура як інструмент захисту соціальних виплат в рамках офіційної конституційної доктрини України. Вісник Національної академії правових наук України. № 3. 2025. с. 108-124.

169. Матвєєва Л. Г. Належна правова процедура та правові стандарти Європейського суду з прав людини. Вісник пенітенціарної асоціації України. 2020. №4 (14). С. 54-64.

170. Новожилов В. С. Застосування належної правової процедури як завдання кримінального провадження: до питання про сутність та практичне значення. Вісник Національної академії правових наук України. 2019. Т. 26, № 4. С. 105-129.

171. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. Наукові записки НаУКМА. 2010. Т. 103. С. 36 – 40.

172. Ткаля О. В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 31 (70) Ч. 2 № 2 2020. С. 125 – 130.

173. 12 Principles of Good Democratic Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles> (дата звернення: 04.12.2024 року).

174. Свірко С. В. Принципи належного урядування на сучасному етапі розвитку людства: категоризація та концептуалізація. Економіка, управління та адміністрування. 2024. № 3. С. 74 – 90.

175. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад: навч. посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ, 2015. 256 с.

176. Роговенко О. В. Значення принципу «верховенства права» у нормотворчій діяльності органів муніципальної влади. Humanities and Social Sciences. 2017. V (23) URL: <https://seanewdim.com/wp->

content/uploads/2021/03/The-importance-of-the-principle-of-rule-of-law-in-the-normative-activities-of-municipal-authorities-O.-V.-Rohovenko.pdf (дата звернення: 15.12.2024 року).

177. Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 114 – 118.

178. Магновський І. Й., Назарчук А. В. Принципи лідерства в місцевому самоврядуванні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4/2023. С. 388 – 391.

179. Фролов О. О., Рябуха В. Р. Про деякі особливості реалізації принципу підзвітності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. Вип. 11. С. 122-139

180. Комарова К., Ковальчук Н. Ключові принципи забезпечення транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. Том 9. № 2. 2021. С. 28 – 34.

181. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : моногр. 2020. 296 с.

182. Чикало І. В. Аналітичне забезпечення управління комунальним майном. *Економічний простір*. 2023. № 186. С. 18 – 22.

183. Романова Н. Г. Оптимізація управління комунальною власністю територіальних громад в Україні. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2016. № 1. С. 157 – 162.

184. Про концесію: Закон України від 03.10.2019 № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text> (дата звернення: 21.01.2025 року).

185. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим: постанова Кабінету Міністрів України № 384 від 11 квітня 2011 року. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF#n11> (дата звернення: 21.01.2025 року).

186. Постанова Великої палати Верховного Суду від 22.01.2019 у справі № 910/12224/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79958054> (дата звернення: 23.01.2025 року).

187. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0336-13#Text> (дата звернення: 23.01.2025 року).

188. Томчук В. В., Кашуба А. Г. Баланс як форма фінансової звітності під час воєнного стану. *Економіка і організація управління*. 2022. № 3. С. 75 – 83.

189. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-15#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 21.02.2025 року).

190. Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ: лист Верховного суду України від 01.07.2013 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VSS00069> (дата звернення: 21.01.2025 року).

191. Алтуніна О. М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2009. № 3. С. 8 – 13.

192. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 21.09.2025 року).

193. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 09.01.2025 № 4169-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text> (дата звернення: 26.09.2025 року).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Склярова Т. А. Характеристика правового статусу балансоутримувача комунального майна. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2025. № 87. Ч. 2. С. 41-46.
2. Склярова Т. А. Склярова Т. А. Основні ознаки управління комунальним майном. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 2. С. 705-709.
3. Склярова Т. А. Узуфрукт комунального майна: правова природа та управлінські перспективи. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 6. Том 1. С. 403-407.
4. Склярова Т. А. Оренда комунального майна як форма розпорядження ресурсами територіальної громади. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2026. № 92. Ч. 2. С. 106-111.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Склярова Т. А. Комунальна власність в Україні: конституційно-правовий аспект. *Роль періодичних юридичних видань у формуванні правової держави: зарубіжний досвід та Україна*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 21 жовтня 2021 р.). Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2021. С. 152-156 (форма участі – онлайн).
6. Склярова Т. А. Суб'єкти управління комунальним майном в умовах воєнного стану в Україні. *Річні підсумки під час війни, роздуми вголос про майбутнє та святкові побажання для України і світу*: матеріали міжнародної правової школи (м. Ужгород, 27 грудня 2024 р.). Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2024. С. 69-75 (форма участі – онлайн).