

УДК 352.07:327.218.1(477)
DOI: 10.31359/1993-0941-2019-38-133

*Гарашук І. В., кандидат юридичних наук, за-
відуюча науковим сектором НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України*

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

***Анотація.** Статтю присвячено дослідженню права комунальної власності, його еволюції та проблемам практичної трансформації в сучасних умовах. Визначено процес становлення від первинного створення інституту комунальної власності до оптимізації її структури та забезпечення ефективного використання в Україні.*

***Ключові слова:** комунальна власність, публічне майно, територіальна громада, місцеве самоврядування.*

Метою дослідження є визначення особливостей правового регулювання відносин комунальної власності в Україні в історичній ретроспективі та на сучасному етапі розвитку державно-правової дійсності, з'ясування перспективних напрямків трансформації їх правового регулювання.

Актуальність теми визначена необхідністю пошуку нових наукових теоретичних та практичних підходів до проблематики ресурсного забезпечення життєдіяльності територіальних

громад, розробки моделі муніципального управління в Україні, значною складовою якого стане наукове обґрунтування управління комунальною власністю та її охорони. Досвід розвинених європейських країн переконливо свідчить, що в демократичному суспільстві успішний соціально-економічний розвиток держави завжди базується на створенні сильних політичних та майнових основ самоврядування муніципального рівня [4, С.102]. Ефективна реалізація конституційної моделі місцевого самоврядування як самостійного вирішення громадою питань місцевого значення залежить від ефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів муніципальних утворень, провідне місце серед яких займає комунальна власність. Територіальна громада, маючи статут територіального колективу, є колективним власником коштів, об'єктів і майна комунальної власності як ресурсної основи здійснення функцій місцевого самоврядування, можливості самостійного вирішення питань місцевого значення.

Теоретичним питанням аналізу відносин власності, їх еволюції та проблемам їх практичної трансформації в сучасних умовах присвячено чимало наукових праць як зарубіжних, так і вітчизняних учених. При цьому є ряд спеціальних робіт, присвячених дослідженню змісту комунальної власності, її природи, напрямків підвищення ефективності її використання. Великим, але недостатньо вивченим блоком залишаються питання, пов'язані з процесом її формування та перспективами розвитку.

Вдосконалення всієї системи місцевого самоврядування в Україні неможливе без відповідного наукового осмислення і глибокого теоретичного аналізу. Серед науковців, що досліджують правові проблеми формування й реалізації комунальної власності в Україні — О. В. Батанов, О. Г. Бондар, О. І. Бондаренко, В. В. Борденюк, М. В. Домашенко, В. М. Кампо, П. М. Любченко, А. Ф. Мельник, В. Є. Рубаник, О. П. Печений, В. А. Устименко, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга. Серед праць російських вчених з правових питань дефініції «комунальна власність» заслуговують уваги наукові дослідження С. А. Авакяна, С. С. Алексеева, М. В. Баглая,

А. О. Безуглова, И. В. Видріна, Б. С. Ебзеева, О. О. Кутафіна, Ю. О. Тихомирова, В. Є. Чіркина.

Історичні дані свідчать про те, що ще за часів стародавнього Риму у відповідних актах того періоду було закріплено правовий режим колективної власності, яка за своїм характером була близькою до комунальної власності. Античне місто, в особі його органів управління, як єдина територіально-господарська система вирішувало питання забезпечення своєї життєдіяльності [21]. Основним призначенням колективної власності було задоволення спільних потреб громади як власника. Так, античні міста-поліси були першими державними утвореннями в північному Причорномор'ї на територіях, що увійшли в двадцятому столітті до складу південних областей України. Вже у той час виділявся особливий статус міста-держави як утворення, здатного і покликаного вирішувати всі насущні проблеми його населення. У цей період розвитку в багатьох містах України, впродовж декількох століть діяла система Магдебурзького міського права. Як право міського самоврядування і ринкових відносин воно історично заклало підвалини для розвитку муніципального господарства у містах і визнається первинною правовою базою розвитку відносин міської власності. У його рамках отримали розвиток норми, що визначають особливості реалізації суб'єктами міських відносин повноважень власника, зокрема, в ролі останнього, нарівні з іншими учасниками, виступала міська громада, яка приймала своїм майном — міською власністю, — активну участь в товарно-грошових відносинах. З усієї правової спадщини воно становить на сьогодні інтерес з точки зору як історії розвитку міського самоврядування, так і з погляду історії правового регулювання господарських відносин у місті [21].

Процес формування матеріальної бази місцевого самоврядування в Україні носить перманентний характер. Вітчизняна історія фактично являє собою низку періодів централізації і децентралізації державного управління, що послідовно змінювалися. Доцільно акцентувати увагу на тому, що, як правило, періоди децентралізації були періодами розквіту місцевого само-

врядування, і періодами, коли центральна влада вважала доцільним передати на місцеве фінансування низку загальнодержавних завдань [6, С. 4]. Як історична категорія комунальна власність змінювала своє значення та функції упродовж XIX – початку XXI ст. Якщо у XIX ст. вона відігравала роль додаткового фіскального джерела для державного бюджету, то в сучасних умовах стан її розвитку свідчить про ефективність відносин розподілу в системі суспільного виробництва, ступінь децентралізації управління, ринкової трансформації економічної системи та довіри населення до інституту влади [5].

Комунальна форма власності з'являється на українських землях наприкінці XIX ст. у період їх входження до складу двох імперій: Російської та Австро-Угорської. Відповідно до австрійського громадського права самоврядування на Буковині здійснювалось у двох рівнях – крайовому (сейм) та міському і сільському. На час приєднання Буковини до Австрії в містах цієї держави муніципальні відносини будувались на принципах Магдебургського права, яке узаконювало стан міського населення (міської громади) як самостійного прошарку, визначало основні форми самоврядування. У буковинських містах діяли магістрати, міські ради (управи), громадські, сільські ради, а територіальні громади мали свій бюджет, майно у своєму управлінні.

У період 1917–1921 рр. існування особливої комунальної власності територіальних громад підтверджували акти Української Центральної Ради та інших вищих органів державної влади. У Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918р. право комунальної власності розглядалося як «право широкого самоврядування». Конституційний лад Української Народної Республіки мав базуватися на засадах принципу децентралізації: «не порушуючи єдиної своєї власті, Українська Народна Республіка надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» (ст.5)[7]. З утвердженням радянської влади на більшій території України (1920–1921 рр.) комунальна власність, як і місцеве самоврядування, були скасовані, а сама власність передана у володіння радянської держави. На західно-

українських землях комунальна власність зберігалась до 1939–1940 рр., поки ці землі не були приєднані до Радянського Союзу [23, С.4]. В ідеології КПРС панувала думка про злиття колгоспно-кооперативної та інших форм соціалістичної власності з державною і перетворення їх в єдину загальнонародну власність.

Процес становлення комунальної власності в Україні проходить одночасно з роздержавленням суспільного життя, муніципалізацією місцевого управління, пошуком його адекватних форм і засобів реалізації. Заслужовує уваги думка щодо умовного поділу процесу її формування на два етапи: перший – первинне створення інституту комунальної власності, другий – оптимізація її структури та забезпечення ефективного використання. На першому етапі, що почався на початку 90-х років ХХ ст., здійснювалася передача в комунальну власність об'єктів загальнодержавної власності. На другому – з початку 2000-х років, продовжується процес формування комунальної власності, однак він більше пов'язаний з поліпшенням її структури через здатність відповідних підприємств надавати населенню послуги високої якості [18, С. 266–267].

У законодавстві України поняття «комунальна власність» з'явилося у грудні 1990 р. із прийняттям Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [11]. Стаття 7 Закону проголошувала, що комунальна власність становить основу місцевого господарства, яка покликана забезпечувати безпосереднє задоволення потреб населення та функціонування системи місцевого самоврядування, розпорядження та управління комунальною власністю здійснюють від імені населення адміністративно – територіальних одиниць відповідні місцеві ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування. Цим Законом до комунальної власності було віднесено майно, яке передавалося безоплатно колишнім СРСР та УРСР іншими суб'єктами, а також майно, яке набувається місцевими радами за рахунок належних їм засобів.

У Законі «Про власність» 1991 р. [8], комунальна власність розглядалась не як самостійна форма власності, а як різновид

державної. У ст. 3 було передбачено, що суб'єктами права власності в Україні визнаються народ України, громадяни, юридичні особи та держава. Відповідно до ст. 31 цього закону, в Україні поряд із загальнодержавною власністю з'явилась державна комунальна власність як власність окремих адміністративно — територіальних одиниць. Фактично назва «державна комунальна власність» відображала нерозмежованність об'єктів державної і комунальної власності. Суб'єктами права державної комунальної власності було визначено адміністративно-територіальні одиниці, в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів що здійснювали управління майном комунальної власності від імені населення адміністративно-територіальної одиниці безпосередньо або через уповноважені ними органи. На виконання закону «Про власність» Кабінет Міністрів України 5 листопада 1991 р. ухвалив постанову «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно — територіальних одиниць (комунальною власністю)» [16], якою було визначено окреме майно, що знаходилось у сфері управління міністерств, відомств, інших органів державної виконавчої влади та передавалось у державну комунальну власність. В додатку до цієї Постанови було наведено перелік майна, який було передано у «комунальну власність» областей України та міст Києва і Севастополя. Області безпосередньо визначали, яке майно відноситься до їх власності, а яке передавалось ними на нижчий рівень адміністративно-територіального поділу. Така політика держави у галузі формування комунальної власності привела до того, що низові адміністративно-територіальні одиниці — села, селища і міста були поставлені у залежність від областей і фактично відповідала традиційній (номенклатурній) моделі місцевого самоврядування, що поступово складалась [17, С. 98]. В. С. Федоришин вказує на ряд негативних наслідків прийняття цього документа: термінове формування переліку об'єктів власності, призначених для передачі адміністративно-територіальним одиницям директивним централізованим рішенням призвело до того, що значна частина об'єктів комунальної власності потрапила до сфери впливу органів міс-

цевого самоврядування вищих рівнів, а не найбільш наближених до населення. Цьому сприяла також відсутність чітко регламентованого механізму та критеріїв розподілу комунального майна між радами різних рівнів; після завершення процедури передачі комунального майна на рівні відповідних рад не було запроваджено дієвого контролю за його обліком та використанням; законодавчо не було визначено особливості управління об'єктами комунальної власності, які задовольняли потреби кількох адміністративно – територіальних одиниць [22, С. 35–36]. Утім Закон України «Про власність» утратив чинність 20.06.2007 року на підставі Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27.04.2007 р. Після втрати чинності Закону «Про власність» комунальну власність почали розглядати як самостійну форму власності – власності територіальних громад.

У 90 – і роки відбулись радикальні дії з включення населення в ринкові відносини та роздержавлення народного господарства. Одним із наслідків економічних реформ початку 1990-х років став процес приватизації державного майна. Правові, економічні та організаційні основи приватизації підприємств комунальної власності на рівні із загальнодержавними та республіканськими визначили три приватизаційних Закона : «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 р. [14], «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» [15] від 6 березня 1992 р., Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року [13].

З прийняттям Конституції України 1996 р. місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією із засад конституційного ладу України, статус комунальної власності було змінено. Стаття 41 уточнила форми власності в державі визнавши комунальну власність як самостійну і незалежну від держави форму публічної власності. По суті з ухваленням Конституції України було визначено принципово нові правові підвалини функціонування комунальної власності, закладені основи реалізації, які дали змогу з допомогою конституційно-

правових важелів гарантувати її використання. Слід зазначити, що процес розмежування майна не завершено. Він проходить і сьогодні шляхом передачі окремих об'єктів із загальнодержавної власності у комунальну власність і навпаки (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про передачу майна, що перебуває у комунальній власності, до загальнодержавної власності» від 9 січня 1996 р. № 23, «Про передачу загальнодержавного майна у власність Автономної Республіки Крим та областей» від 9 січня 1996 р. № 26). Передача майна у зазначених випадках здійснюється у порядку, передбаченому Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р.[12], який регулює відносини, пов'язані з передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або у їх спільну власність, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність.

Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. було затверджено поняття та зміст права комунальної власності як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (ст.ст. 1, 16, 60), повноваження сільських, селищних, міських рад щодо відчуження комунального майна, в тому числі шляхом приватизації (п. 30 ч. 1 ст. 26), повноваження виконавчих органів рад стосовно управління комунальною власністю (ст. 29) та у сфері регулювання земельних відносин (ст. 33), повноваження районних і обласних рад по управлінню об'єктами комунальної власності (п.п. 19, 20 ч. 1 ст. 43)[10]. Водночас можна стверджувати, що Закон хоч і є першим кроком у розумінні фінансової основи для становлення і розвитку місцевого самоврядування, однак не закріплює особливостей процесів управління комунальною власністю, насамперед, тієї частки комунальної власності територіальних громад, що набула статусу спільної власності. Для вирішення цієї проблеми пропонується в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» визначити перелік власних повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад, передбачивши, зокрема, розгляд і затвердження програм приватизації майна спільної власності територіальних

громад; розгляд пропозицій щодо створення, реорганізації та ліквідації підприємств, заснований на базі майна спільної власності територіальних громад; підготовку висновків щодо передачі в оренду майна спільної власності територіальних громад тощо.

Комунальному сектору економіки присвячені ряд статей Цивільного Господарського, Земельного кодексів України. Так, Цивільний кодекс України (далі ЦК) не дає тлумачення терміну «комунальна власність», однак вказує, що «у комунальній власності є майно, у тому числі, грошові кошти, які належать територіальній громаді (ст. 327). Управління майном, що є в комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування». У ст. 169 ЦК України встановлено, що територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Таке твердження є важливим, адже на підставі нього територіальна громада вчиняє правочини з комунальною власністю. Правове регулювання режиму майна спільної власності територіальних громад здійснено певною мірою не шляхом прийняття окремого спеціального закону, а шляхом установлення загальних правил регулювання правовідносин спільної власності в ЦКУ та наступного прийняття Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України», на підставі якого втратив чинність Закон України «Про власність». Слід звернути увагу на те, що у цивільному законодавстві України містяться визначення понять «рухоме майно» та «нерухоме майно» Р. Б. Бедрій вважає, що ці визначення можна застосовувати і для характеристики матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, проте необхідно враховувати, що часто терміни не мають універсального характеру, а застосовуються лише для цілей окремих законів. Тому, очевидно, слід передбачити визначення термінів «рухоме майно» та «нерухоме майно», які б застосовувались для регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування [2, С. 78].

Комунальному сектору економіки присвячені ряд статей Господарського кодексу України. Зокрема, у ст. 24 закріплено,

що управління господарською діяльністю у комунальному секторі здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Визнання землі матеріальною основою місцевого самоврядування докорінно змінили сутність земельних відносин і одержало розвиток у Земельному кодексі України. У комунальній власності за ст. 83 Земельного кодексу перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. В процесі реформування земельних відносин виникла проблема, пов'язана з розмежуванням земель державної і комунальної власності, регулювати яке був покликаний Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року. Даний закон був покликаний створювати передумови для передачі значного масиву державних земель у комунальну власність. У результаті чого міські територіальні громади мали б отримати можливість контролю над земельними ресурсами в містах, мав відбуватися процес формування та підсилення матеріальної бази місцевого самоврядування.

Як бачимо, еволюція суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування вимагає постійного оновлення законодавства. Множинність та фрагментарність окремих законів, їх вузька тематика, є істотним недоліком, який ставатиме більш явним у міру розвитку та ускладнення відносин у галузі місцевого самоврядування [20, С. 116]. Серед невирішених проблем формування правової бази місцевої влади залишається неповнота нормативно-правових актів, внутрішня неузгодженість і несистемність законодавства про органи місцевої публічної влади, неефективність законодавчого забезпечення матеріально-фінансової самостійності муніципальних утворень, недосконалість гарантій і захисту місцевих співтовариств тощо [3, С. 2]. На сьогодні існуюча система управління комунального сектора є неефективною через відсутність загально-спеціальної законодавчої бази

на рівні держави. Відсутність єдиного законодавчого акту, спрямованого на врегулювання відповідних питань, значно ускладнює роботу органів місцевого самоврядування та перешкоджає формуванню достатньої матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Кардинальне зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування та вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку є невід'ємною складовою реформування системи територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми повинні розв'язуватись у внесенні серйозних змін у законодавство, що регламентує відносини власності, бюджетну та податкову системи, функціонування комунальних підприємств, житлово-комунального господарства, здійснення муніципальних запозичень, земельні відносини, тощо. Для подолання цих труднощів, з огляду на важливість інститутів місцевого самоврядування і комунальної власності необхідно провести повномасштабну інвентаризацію чинного законодавства про місцеве самоврядування з врахуванням національного досвіду та європейських документів з питань самоврядування, завершивши цю роботу розробкою і ухваленням Муніципального кодексу України (Кодекс законів про місцеве самоврядування), що регулюватиме значну сферу муніципальних відносин, стане єдиним внутрішньо пов'язаним документом, що буде включати в себе як перевірені життям, суспільною практикою діючі норми, так і інші правила, зумовлені динамікою муніципального життя [20, С. 116]. Питання кодифікації муніципального права, як і кодифікації будь-якої іншої нової галузі права, — одне з проблематичних у процесі формування сучасної правової системи України. Тому прийняття Муніципального Кодексу сприятиме удосконаленню правового регулювання суспільних відносин у сфері управління об'єктами комунальної власності, створенню організаційного механізму взаємодії органів влади з усіма суб'єктами права комунальної власності. Проекти Кодексу розробляються впродовж декількох років, проте жоден з них так і не став на сьогодні основою відповідного законодавчого процесу, що породжує необхідність

вдаватися до аналогії закону. Сучасні кодифікаційні процеси в Україні стикаються зі значним колом проблем як науково-теоретичного, так і прагматичного характеру. З одного боку – полярність думок щодо необхідності кодифікації муніципального права, з іншого – суперечлива, внутрішньо неузгоджена, система законодавства про місцеве самоврядування, повільний законотворчий процес у цій сфері та фактичне ігнорування державою місцевих справ[1, С. 16]Розробка і прийняття Муніципального кодексу дозволили б усунути дублювання законодавчих положень, їх колізію, а також полегшити розуміння і застосування правових норм муніципального права. Окрім проектів Муніципального кодексу, починаючи з 1996 р. неодноразово робилися спроби розробки й затвердження проекту Закону «Про комунальну власність», у якому визначені основні засади здійснення та державного захисту права комунальної власності[9].

Вище зазначені проблеми засвідчують необхідність подальших наукових пошуків, присвячених аналізу права комунальної власності, визначення правового режиму майна спільної власності територіальних громад, подолання прогалів у правовому забезпеченні шляхом прийняття Закону України «Про комунальну власність в Україні», Муніципального кодексу України. Підсумовуючи, слід згадати Ю. М. Тодику, який слушно зауважував, що конституційно-правовий інститут комунальної власності в Україні може вивести з кризи нове покоління законодавства про місцеве самоврядування та оновлена практика його застосування і захисту. Це законодавство і практика повинні спиратись не на традиційний, а на ліберальний конституціоналізм, який має утвердитись з реалізацією європейського вибору України та запровадженням європейської моделі політичної системи[19, С. 5–14].

Список використаних джерел :

1. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні :автореф. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Київ. 2000. 19 с.

2. Бедрій Р. Б. Об'єкти комунальної власності в Україні: конституційно-правовий аспект. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ . № 4 . 2015. С. 75–83
3. Бодак Н. В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку: дис. ... канд. юрид. наук Ужгород. 2017. 237 с.
4. Голинська О. В. Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги. Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ: спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Голов. ред. М. М. Іжа. Одеса. ОРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 3 (63). С. 98–105.
5. Єлісеєва Л. В. Муніципальна власність: економічний зміст та перспективи її трансформації в Україні в контексті світового досвіду. Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_8_11 (08. 08. 2019 р.)
6. Козак В. І. Публічне управління в системі координат: децентралізація – місцеве самоврядування – демократія. Теорія та практика державного управління. № 2 (57). 2017. С. 1–6. URL: moskalik.at.ua/inshi/andrushenko. (21. 09. 2019)
7. Конституція Української Народної Республіки.
8. Статут про державний устрій, права і вільності УНР. Конституційні іакти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ. 1992. С. 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/178935>
9. Про власність. Закон України від 15.04.1991 № 697–12. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 20. ст. 249. Закон втратив чинність на підставі Закону N 997-V (997–16) від 27.04.2007. ВВР. 2007. N 33. ст.440
10. Про комунальну власність в Україні : проект Закону України № 2617 від 06.06.2008 р. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32710. (18. 10 . 2019 р.)
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. Зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 997-V (997-16) від 27 квітня 2007 р. № 33. Ст. 440.
12. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 року N 533-XII Закон втратив чинність на підставі Закону N 280/97-ВР від 21.05.97. ВВР. 1997. N 24. ст.170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/123373> (21. 10. 2019 р.)

13. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 3 березня 1998 р. N 147/98-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1998. N 34. ст.228
14. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19 червня 1992 року № 2482-XII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/l22553> (21. 10. 2019 р.)
15. Про приватизацію державного майна. Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 24. С. 348.
16. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію). Закон України від 06.03.1992 р. № 2171-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 24. С. 350.
17. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): Постанова Кабінету Міністрів України від 5.11.1991р. № 311 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/311-91-%D0%BF> (22.10. 2019р.)
18. Процик О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень. Галицький економічний вісник. 2010. № 2 (27). с. 96–102
19. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість: Монографія. Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян. За заг. ред. Ю. О. Куца. Харків. Віровець А. П. «Апостроф». 2011. 340 с.
20. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Харьков. Факт, 2000. 608 с.
21. Трачук П. А. Кодифікація і реформування муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Серія право. Випуск 27. Том 1. С. 115. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27%281%29__30 (12. 10. 2019 р.)
22. Устименко В. А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореферат дис. д-ра наук: 12.00.04 . 2007. Донецьк. 33 с.
23. Федоришин В. С. Соціальна політика у реформуванні комунальної власності територіальних громад : дис. . канд. екон. наук : 08.00.07. Хмельниц.нац.ун-т.Хмельницький.2016.217с.
24. Що має знати депутат місцевої ради. Книга 4. Комунальна власність. Житлово-комунальне господарство. Київ. ІПО. 2008. 102 с.

References :

1. Batanov O. (2000). Funktsii terytorialnykh hromad yak subiektiv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Candidate's thesis*. Kyiv. [in Ukrainian].

2. Bedrii R. B. (2015). Obiekty komunalnoi vlasnosti v Ukraini: konstitut-siino-pravovyi aspekt. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 4, 75–83 [in Ukrainian].
3. Bodak N. V. (2017). Administratyvno-pravovi zasady orhanizatsii mist-sevoi vlady: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku. *Candidate's thesis*. Uzhghorod. [in Ukrainian].
4. Holynska O. V. (2015). Dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: chynnyky sprotyvu, obiektyvni pozytsii ta perevahy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. M. M. Izha (Ed.). Odesa. ORIDU NADU. issue. 3 (63), 98–105 [in Ukrainian].
5. Yelisieieva L. V. (2019). Munitsypalna vlasnist: ekonomichnyi zmist ta perspektyvy yii transformatsii v Ukraini v konteksti svitovoho dosvidu. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_8_11 [in Ukrainian].
6. Kozak V. I. (2017). Publichne upravlinnia v systemi koordynat: detsentralizatsiia – mistseve samovriaduvannia – demokratiia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. № 2 (57), 1–6. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/3/03.pdf> [in Ukrainian].
7. Konstytutsiia Ukrainskoi Narodnoi Respubliky
8. Statut pro derzhavnyi ustrii, prava i vilnosti UNR. Konstytutsiin iakty Ukrainy 1917–1920. (1992). Kyiv. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> [in Ukrainian].
9. Pro vlasnist: Zakon Ukrainy vid 15.04.1991 № 697–12. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*. 1991. № 20, art. 249. Zakon vtratyv chynnist na pidstavi Zakonu № 997-V (997–16) vid 27.04.2007. *Vidomosti Verkhovnoi Rady* № 33, art. 440 [in Ukrainian].
10. Pro komunalnu vlasnist v Ukraini. Proekt Zakonu Ukrainy № 2617 vid 06.06.2008. URL : http://gska².rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32710 [in Ukrainian].
11. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 24(1997). art. 170. Zi zminamy, vnesenymy zghidno iz Zakonom Ukrainy. № 997-V (997–16) vid 27.04.2007 r. № 33. art. 440. [in Ukrainian].
12. Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannia. Zakon Ukrainy vid 07.12.1990. № 533-XII. Zakon vtratyv chynnist na pidstavi Zakonu № 280/97-VR vid 21.05.97. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainu*. № 24(1997). art.170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index> [in Ukrainian].
13. Pro peredachu obektiv prava derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti. Zakon Ukrainy vid 03.03.1998 r. № 147/98-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 34(1998). art.228 [in Ukrainian].
14. Pro pryvatyzatsiiu derzhavnoho zhytlovoho fondu. Zakon Ukrainy vid 19.07.1992. № 2482-KhII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2482-12> [in Ukrainian].

15. Pro pryvatyzatsiiu derzhavnoho maina. Zakon Ukrainy vid 04.03.1992. № 2163-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 24(1992) [in Ukrainian].
16. Pro pryvatyzatsiiu nevelykykh derzhavnykh pidpriemstv (malu pryvatyzatsiiu). Zakon Ukrainy vid 06.03.1992 r. № 2171-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 24 (1992). [in Ukrainian].
17. Pro rozmezhuvannia derzhavnoho maina Ukrainy mizh zahalnoderzhavnoi (respublikanskoiu) vlasnistiu i vlasnistiu administratyvno-terytorialnykh odynts (komunalnoi vlasnistiu). Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5.11.1991. № 311. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/311-91-%D0%BF> [in Ukrainian].
18. Protskiv O. (2010). Komunalna vlasnist: osoblyvosti, problemy ta priorityty realizatsii upravlynskykh rishen. *Halytskyi ekonomichnyi visnyk*. № 2 (27), 96–102 [in Ukrainian].
19. Yu. O. Kuts, V. M. Sinchenko, V. V. Mamonova, S. V. Hazarian. (2011). Terytorialna hromada: znannievist, diievist. Yu. O. Kutsa (Ed.). Kharkiv. «Apostrof». [in Ukrainian].
20. Toduka Yu. N. (2000). Konstytutsiia Ukrainy: problemu teoryy u praktyky. Kharkov. Fakt. [in Ukrainian].
21. Trachuk P. A. (2014). Kodyfikatsiia i reformuvannia munitsypalnoho prava Ukrainy: deiaki problemy teorii ta praktyky. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Seriiia pravo. issue 27. vol. 1, 115–117. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27%281%29__30 [in Ukrainian].
22. Ustymenko V. A. (2007). Vlasnist terytorialnoi hromady mista (hospodarsko-pravovi aspekty). *Doctor's thesis*. Donetsk. [in Ukrainian].
23. Fedoryshyn V. S. (2016). Sotsialna polityka u reformuvanni komunalnoi vlasnosti terytorialnykh hromad. *Candidate's thesis*. Khmelnytskyi. URL : <http://www.khnu.km.ua/root/res/2-21-70-10.pdf> [in Ukrainian].
24. Shcho maie znaty deputat mistsevoi rady. (2008). Book. 4. Komunalna vlasnist. Zhytlovo-komunalne hospodarstvo. Kyiv. IPO. [in Ukrainian].

Гаращук И. В.

Историческое развитие института коммунальной собственности в Украине

Аннотация. Статья посвящена исследованию права коммунальной собственности, его эволюции и проблемам практической трансформации в современных условиях. Определен процесс становления от первичного создания института коммунальной собственности в оптимизации ее структуры и обеспечения эффективного использования в Украине.

Ключевые слова: коммунальная собственность, публичное имущество, территориальная община, местное самоуправление.

Garashchuk I. V.

Historical development of the communal property institute in Ukraine

Summary. *The article is devoted to the study of communal property law, its evolution and problems of practical transformation in modern conditions. Determined the process of formation from the initial creation of a communal property institute to optimization of its structure and ensuring its effective use in Ukraine. Effective realization of the constitutional model of local self-government as an independent solution by the community of local issues depends on the effective use of financial and material resources of municipalities, the leading place among which is communal property. The process of becoming communal property in Ukraine takes place simultaneously with the denationalization of public life, the municipalisation of local government, the search for its adequate forms and means of realization. The current system of management of the communal sector is ineffective due to the lack of a state-specific legislative framework. The lack of only legislative act, aimed at resolving relevant issues, significantly complicates the work of local governments and prevents the formation of a sufficient material and financial basis for local self-government. The local finances of Ukraine are still rather weak and unstable, and this hinders the further development of the institution of communal property. A fundamental strengthening of the material and financial base of local self-government and improvement of the resource provision of local and regional development is an integral component of the reform of the system of territorial organization of power and the system of local self-government. These problems should be solve by making serious changes to the legislation, that regulate governing property relations, the budget and tax systems, the functioning of utilities, housing and communal services, municipal borrowing, land relations, and etc. To overcome these difficulties it is necessary to conduct a full-scale inventory of the current legislation on local self-government taking into account national experience and European documents on issues of self-government, completing this work with the development and adoption of the Municipal Code of Ukraine (the Code of Laws on Local Self-Government), which will regulate a significant area of municipal relations, will become the only internally related document that will include both the norms that have been verified by life, public practice, and other rules stipulated by the dynamics of municipal life. The above-mentioned problems confirm the necessity of further scientific researches, devoted to the analysis of communal property rights, determination of the legal regime of territorial communities joint property, overcoming of gaps in legal support.*

Key words: communal property, public property, territorial community, local self-government.