



Володимир ГІРНЯК

/ заступник голови Львівської обласної ради,
аспірант кафедри конституційного права Львівського
національного університету імені Івана Франка

СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

ABSTRACT

The article analyzes the nature of the social function of communal property which consists in meeting the urgent needs of the territorial community. It is noted that provision of public interest should also be reflected in the activities of the private owner who manages the communal property on the basis of a lease agreement or a coxession agreement or privatizes it. At the same time, attention is drawn to the foreign practice of public and private partnership which is quite common in the countries of Western Europe and the USA, and involves attracting the private capital for the implementation of social and economic development tasks at the local level. In addition, the arguments of well-known domestic scientists regarding the need to supplement the Constitution of Ukraine with a new section which like the constitutions of a number of foreign countries, would consolidate the foundations of the state's economic system including the provisions on property and its social function, have been analyzed. Concerning communal property, it has been concluded that the successful realization of its task aimed at meeting the needs of the territorial community would be possible only if public and civil law regulation of the relevant economic relations were combined and the special law "On communal property was adopted".

Key words: communal property, social function, territorial community, public and private partnership, constitutional and legal regulation.

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується сутність соціальної функції комунальної власності, що полягає у задоволенні нагальних потреб територіальної громади. Наголошується, що забезпечення публічного інтересу повинно проявлятися і у діяльності приватного власника, який здійснює управління комунальним майном на основі договору оренди чи концесії або приватизує його. При цьому звертається увага на зарубіжну практику публічно-приватного партнерства, що є доволі поширеною у країнах Західної Європи та США і полягає у залученні приватного капіталу для здійснення завдань соціально-економічного розвитку на місцевому рівні. Крім того, проаналізовано аргументи відомих вітчизняних вчених щодо потреби доповнення Конституції України новим розділом, який би подібно до конституцій ряду зарубіжних країн закріплював основи економічної системи держави, включаючи положення про власність та її соціальну функцію. Щодо комунальної власності, зроблено висновок, що успішна реалізація її завдання, спрямованого на задоволення потреб територіальної громади, видається можливою лише за умови поєднання публічно-правового і приватно-правового регулювання відповідних економічних відносин та прийняття профільного Закону «Про комунальну власність».

Ключові слова: комунальна власність, соціальна функція, територіальна громада, публічно-приватне партнерство, конституційно-правове регулювання.

Важливість права власності у забезпеченні стабільності та безпеки економіки країни підтверджується структурним розміщенням норм про право власності у розділі I «Загальні положення» Конституції України (ст. 13). Розділ же II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону у ст. 41 містить положення, згідно з яким «громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності» [1].

На сучасному етапі реформування системи публічної влади в Україні, в контексті децентралізації, особливого значення набуває дослідження проблем, пов'язаних з комунальною власністю як матеріальною основою місцевого самоврядування.

Окремі проблемні питання щодо комунальної власності досліджувались вітчизняними вченими — представниками науки конституційного, цивільного, господарського права. Це, зокрема, такі науковці, як Апанасенко К. І., Баймуратов М. О., Барабаш Ю. Г., Батанов О. В., Бондаренко І. О., Борденюк В. І., Гринюк Р. Ф., Гураль П. Ф., Кампо В. М., Кравченко В. В., Любченко П. М., Мамутов В. К., Музика Л. А., Первомайський О. О., Погорілко В. Ф., Устименко В. А. та інші.

Проте, видається, що на сьогоднішній день особливій уваги науковців потребують малодосліджені проблеми, пов'язані з соціальною функцією комунальної власності, суть якої полягає у забезпеченні найнеобхідніших потреб територіальної громади. Цій проблематиці присвячена дана наукова стаття.

В. А. Устименко акцентує увагу на такій важливій ознаці комунальної власності як задоволення публічного інтересу [2, с. 13]. Водночас вчений наголошує на тому, що публічний інтерес може проявлятися і в діяльності суб'єкта господарської неопублічної форми власності (приватної та інших форм власності).

Підтвердження цієї тези відображено у Рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року, де було зазначено, що держава може виявляти свої інтереси не лише у діяльності державних підприємств та організацій або господарських товариств із часткою державної власності у статутному капіталі, але й у діяльності приватних підприємств, товариств (абз. 3 п. 4 мотивувальної частини) [3].

Така особливість публічного інтересу є важливою у тому аспекті, що в окремих випадках при-

ватна власність, якщо вона забезпечує виконання соціально значущих завдань, набуває рис публічної власності.

У цьому контексті хотілося б звернути увагу на зарубіжну практику публічно-приватного партнерства, що набула значного поширення в країнах Західної Європи та США. Особливістю публічно-приватного партнерства є залучення приватного капіталу для виконання завдань соціально-економічного розвитку окремих територій та держави загалом.

У даному випадку відбувається поєднання публічних та приватних інтересів, а приватний власник стає суб'єктом управління об'єктами публічної власності. При цьому проявляється дуже важлива соціальна функція власності, про яку часто згадують вчені. Як слушно зазначає В. А. Устименко, у процесі відносин публічно-приватного партнерства приватний власник набуває рис публічного власника. Так при здійсненні управління комунальним майном на умовах концесії, що виступає правовою формою публічно-приватного партнерства, власник не може прийняти рішення про приватизацію цього майна. Разом з тим, приватний партнер може розраховувати на матеріальне та організаційне сприяння публічного партнера [2, с. 14].

Таким чином, можна виокремити таку ознаку комунальної (публічної) власності як можливість здійснення найбільш ефективного використання комунального майна як публічним, так і приватним власником. При цьому об'єкти повинні обов'язково залишатись у власності територіальної громади. Щодо соціальної відповідальності, то вона повинна стосуватися і приватних, і публічних власників.

Вважаємо, що зміст ефективного використання комунальної власності полягає, насамперед, у виборі територіальною громадою та органами місцевого самоврядування таких методів і засобів, які б забезпечили оптимальний економічний результат. Проте отриманий економічний ефект повинен супроводжуватися й ефектом соціальним, тобто належним забезпеченням соціальних потреб територіальної громади, що є навіть важливішим. Отже, діяльність органів місцевого самоврядування, пов'язана з управлінням об'єктами комунальної власності, у першу чергу повинна бути націлена на вирішення першочергових соціальних завдань, а не на отримання прибутку.

Із вищезазначеного випливає важлива риса комунальної власності, суть якої полягає у тому, що зміна форми власності на об'єкти комунальної власності призводить лише до заміни публічного власника (територіальної громади) приватним із збереженням за ним усіх публічних функцій щодо приватизованого комунального майна, включаючи забезпечення соціально-економічної ефективності.

Як справедливо зазначає В. А. Устименко, у багатьох країнах світу вже давно відійшли від абсолютизації права приватної власності, віддаючи перевагу покладенню на власника ряду соціальних зобов'язань та встановленню обмежень у використанні власності [4, с. 41]. При цьому у розвинених демократіях практично аксіоматичною стала теза про те, що сутність приватизації комунального майна полягає не лише у зміні форми власності на визначений об'єкт з отриманням відчужувачем (у даному випадку — територіальною громадою) відповідної фінансової винагороди. У першу чергу, суть такої приватизації зводиться до трансформації суб'єкта власності, який у подальшому буде здійснювати публічну функцію та нести відповідальність за належне використання цієї власності.

Таким чином, новий власник зобов'язаний здійснювати управління приватизованими об'єктами комунальної власності раціонально, орієнтуючись не на абсолютний характер приватної власності, згідно цивілістичних уявлень, а, перш за все, на припис частини 3 статті 13 Конституції України, відповідно до якого «власність зобов'язує та не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству» [1].

Слід зазначити, що для України на шляху удосконалення правових принципів здійснення соціального партнерства на місцевому рівні міг би бути корисним позитивний зарубіжний досвід правової регламентації соціальної відповідальності суб'єктів господарювання. Наприклад, досвід Данії засвідчує, що усі великі комерційні організації, згідно спеціального закону, зобов'язані, починаючи з 2009 року, подавати, окрім фінансової звітності, також інформацію про свою діяльність у сфері соціальної відповідальності. До речі, прийняття цього закону було частиною урядового плану щодо розвитку корпоративної соціальної відповідальності [5, с. 84].

Серед особливостей комунальної власності часто звертають увагу на специфіку правового ре-

жиму її об'єктів. При цьому вчені зазначають, що відчуженням може бути лише те комунальне майно, яким власник (територіальна громада) не може ефективно та раціонально управляти, а розпорядження об'єктами комунальної (публічної) власності не повинно призводити до послаблення економічних основ місцевого самоврядування [2, с. 17]. У цьому контексті слід вказати на положення частини 7 статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно якого майнові операції, що здійснюються органами місцевого самоврядування щодо об'єктів комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг і погіршувати умови надання послуг населенню [6].

Вищезазначене положення у взаємозв'язку з приписом частини 2 статті 19 Конституції України про те, що органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, передбаченими Конституцією і законами України [1], дозволяє дійти важливого висновку: управління об'єктами комунальної власності повинно здійснюватись у межах чинного законодавства України з обов'язковим урахуванням принципу економічної доцільності.

Таким чином, можна стверджувати, що у сфері комунальної власності, як виду публічної власності, діє принцип так званого обмежувального режиму правового регулювання, суть якого зводиться до постулату: «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». У той час, як для правовідносин приватної власності, що базуються на рівності сторін, характерним є застосування принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом».

Здійснюючи розпорядження об'єктами права комунальної власності, відповідні суб'єкти повинні керуватись, перш за все, необхідністю задоволення суспільних (громадівських) інтересів. Проте практика правозастосування, на жаль, свідчить про зворотне, що викликає відповідну реакцію як з боку громадськості, так і науковців.

У цьому контексті слід наголосити на актуалізації питання щодо розробки правових заходів, спрямованих на запобігання можливості затвердження органами місцевого самоврядування програм приватизації комунального майна, реалізація яких суперечить інтересам територіальної громади (наприклад, приватизація міських ринків тощо).

Ускладнює дану ситуацію й те, що органи міс-

цевого самоврядування, які де-юре є представниками територіальної громади, важко притягнути до відповідальності. Тому вбачається, що за таких обставин доцільніше розглядати питання про встановлення ефективного контролю територіальної громади за належним управлінням об'єктами права комунальної власності. Такий контроль може здійснювати спеціально створена при місцевій раді комісія, яка б обов'язково включала представників територіальної громади — членів громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків тощо. Порядок створення таких комісій, квоти їх членів від різних громадських об'єднань потрібно закріпити законодавчо, затвердивши при цьому відповідні типові положення. У такий спосіб можна обмежити вплив з боку місцевої ради на вищезазначені спеціальні комісії.

Звісно, слід розуміти, що створення вказаних контрольних комісій при місцевих радах не вирішить усіх проблем, пов'язаних з ефективним управлінням комунальною власністю, проте вбачається, що зазначені та подібні до них органи сприятимуть оптимізації нормотворчої діяльності місцевих рад в напрямі запобігання прийняття ними рішень, що не відповідають інтересам територіальної громади.

Варто зазначити, що проблематику соціальної спрямованості права власності досліджував відомий вітчизняний учений В. К. Мамутов, який висунув ідею розробки Концепції конституційного забезпечення економічної системи держави. Слушною та актуальною вбачаємо пропозицію науковця щодо доповнення Конституції України окремим розділом, який би об'єднував засадничі положення про економічну систему держави [7].

Ця ідея закріплена також у працях Ю. С. Шемшученка, Д. В. Задихайла та ін.

Зокрема, знаний вчений-правник Ю. С. Шемшученко зазначає, що питання власності врегульовані фрагментарно та безсистемно. На його глибоке переконання, слід прийняти невідкладні заходи з удосконалення конституційного регулювання відносин власності в Україні [8, с. 3].

Досить чіткою є позиція науковців і щодо змісту пропонованої глави Конституції України. Так, на думку Д. В. Задихайла, до тексту Основного Закону доцільно включити положення, що визначають форми та напрями економічної політики держави, подібно до ст. ст. 9 та 10 Господарського Кодексу України [9, с. 57, 61].

В. К. Мамутов пропонує наповнити главу «Економічна система» й іншими нормами, що містяться як в Господарському кодексі України, так і в інших актах вітчизняного законодавства, в тому числі і тих, що втратили чинність. Серед останніх згадується Закон України «Про власність» від 07.02.1991 р., норми якого могли б посприяти більш належній та глибокій регламентації відносин власності.

Крім того, у цьому контексті В. К. Мамутов цілком логічно та обґрунтовано запропонував доповнити чинну ст. 13 Конституції України таким положенням: «Використання власності має слугувати суспільному благу» [7, с. 21].

Для порівняння, у ст. 14 Конституції Федеративної Республіки Німеччини закріплено постулат, відповідно до якого «власність повинна служити загальному благу». Подібне формулювання міститься у Конституціях Франції (1946 та 1958 рр.), Іспанії (1978 р.), Бразилії (1988 р.) та інших країн. А в ряді конституцій прямо йдеться про соціальну функцію власності [5, с. 82].

Відносно комунальної власності це конституційне положення мало б отримати більш імперативний характер і закріпити обов'язковість використання об'єктів комунальної власності для задоволення громадських потреб та забезпечення збереження соціальних цінностей.

Із вищезазначеного випливає уже згадувана важлива функція комунальної власності як виду публічної власності — її соціальна функція. У природному зв'язку з частиною 3 ст. 13 Конституції України це положення у майбутньому Законі «Про комунальну власність» можна сформулювати так: «Комунальна власність зобов'язує і не повинна використовуватись на шкоду територіальній громаді».

Отже, 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. Вищезазначене в черговий раз засвідчує про яскраво виражену соціальну функцію комунальної власності як виду публічної власності.

У цьому контексті вважаємо за доцільне нагадати, що витоки теорії соціальних функцій пов'язують з іменем відомого французького юриста Л. Дюгі (кінець XIX – перша пол. XX століття). На

думку останнього власність втрачає властивість абсолютного права та перетворюється в обов'язок (соціальну функцію) власника. У даному випадку діє правило, згідно якого власність зобов'язує та повинна використовуватись для загального блага. Проте потрібно зазначити, що теорія соціальних функцій жодним чином не полягає в обмеженні прав власника. Вони, навпаки, всіляко визнаються, але із застереженням про обмеження права власника соціальною місією, яка покладається на нього в силу його особливого становища [2, с. 35].

Суть вищезазначеної теорії на сучасному етапі полягає у тому, що наявність власності породжує не лише права, але й обов'язки. Як уже зазначалось, цей підхід відображений у ряді зарубіжних конституцій. Для прикладу, у Конституції Іспанії 1978 р. є розділ «Економіка та господарство», який містить 9 статей, що закріплюють принципи, відповідно до яких усе багатство країни підпорядковане загальним інтересам. Конституція Бразилії 1988 р., окрім загальних положень про соціальну функцію власності та соціальну державну службу, включає розділи, присвячені економічному та соціальному устрою, навколишньому середовищу тощо.

Власне в контексті відносин публічної власності вітчизняні вчені наголошують на необхідності законодавчого визначення права комунальної власності, яке б відображало її ознаки як самостійної форми власності [10, с. 21].

Крім того, вбачається дуже важливим для цілісного розуміння права комунальної власності з'ясування місця цього інституту в системі галузей права. Це питання потребує окремого наукового дослідження, проте, у даному контексті, вважаємо за доцільне зазначити, що зважаючи на реалізацію права комунальної власності у правовідносинах різної галузевої належності, логічно вести мову про комплексний характер даного інституту.

Отже, на нашу думку, інститут права комунальної власності має комплексний, міждисциплінарний характер. При цьому слід наголосити, що реалізація соціальної функції комунальної власності, яка полягає у задоволенні потреб територіальної громади, є можливою лише при забезпеченні балансу публічно-правового та приватно-правового регулювання відповідних економічних відносин, врахуванні різних інтересів публічних та приватних власників. Крім того, вбачається, що оптимальне поєднання впливу різних галузей права (конституційного, господарського, цивільного, фінансового) на відносини комунальної власності є можливим за допомогою муніципально-правового підходу. Саме муніципальне право, як комплексна галузь права, тісно пов'язана з нормами інших галузей права, покликана стати основою (каркасом) правового регулювання права комунальної власності в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
2. Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку : монографія / за заг. ред. В. А. Устименка; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк, 2013. — 524 с.
3. Щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України: Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.
4. Устименко В. А. Конституционное регулирование отношений собственности в Украине: брошюра / В. А. Устименко, Р. А. Джабраилов; НАН Украины, Ин-т Экономико-правовых исследований. — Донецк: «Юго-Восток». — 2012. — 55 с.
5. Конституційні засади економічної системи України: монографія / В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, В. М. Кампо та ін. / за ред. В. А. Устименка; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк: Юго-Восток, 2011. — 219 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — ст. 170 (з наступними змінами та доповненнями).

7. Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики): брошура / НАН України, Ін-т Економіко-правових досліджень. — Донецьк : «Юго-Восток». — 2008. — 24 с.
8. Шемшученко Ю. Державний суверенітет і права держава (до 20-річчя Декларації про державний суверенітет України) / Ю. Шемшученко // Віче. — 2010. — № 16. — С. 2-3.
9. Задихайло Д. Реформування конституційних засад господарювання: питання конституційної доктрини / Д. Задихайло // Вісник Академії правових наук України. — 2007. — № 2 (49). — С. 51-61.
10. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 / К. І. Апанасенко. — Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2006. — 200 с.