

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.acsr.org.ua/assets/files/biblioteka/Vregulyuvannya%20konfliktiv%20interesiv%20na%20derzhavniy%20sluzhbi.pdf>.
2. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [Електронний ресурс] : затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 14 липня 2016 року № 2. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi.pdf.
3. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
5. Конституція України [Електронний ресурс] : Конституція, Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : Кодекс, Закон України № 435-IV від 16.01.2003. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15/>.
7. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : Кодекс, Закон України № 436-IV від 16.01.2003. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
8. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад / А. Пашинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://jurliga.ligazakon.ua/blogs_article/711.htm.
9. Про статус депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Закон України № 93-IV від 11.07.2002. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] : Кодекс, Закон України № 8073-Х від 07.12.1984. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
11. Відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kadrovik01.com.ua/article/3454-qqq-16-m12-vidpovdalnst-za-porushennya-vimog-shchodo-konfliktu-nteresv>.

УДК 328.34.352.075.

ЩОДО ДЕЯКИХ НЕУЗГОДЖЕНОСТЕЙ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ПОРЯДОК ПЕРЕДАЧІ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

ABOUT NON-CONFORMITY OF THE LEGISLATION REGULATING PROCEDURE FOR THE TRANSFER OF THE COMMUNAL PROPERTY

Борсук Н.Я.,

*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»*

У статті проаналізовано чинне законодавство яке регламентує порядок передачі об'єктів комунального та державного майна. Акцентовано увагу на існуванні розбіжностей між Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» та прийнятим на його підставі підзаконним нормативно-правовим актом, що створює можливості для зловживань та правозастосовних помилок. Сформульовані авторські пропозиції, спрямовані на чіткіше окреслення сторін правовідносин із передачі майна та регламентацію їх правового статусу.

Ключові слова: комунальна власність, об'єкт комунальної власності, майно, передача майна, місцеве самоврядування.

В статье проанализировано действующее законодательство, регламентирующее порядок передачи объектов коммунального и государственного имущества. Акцентировано внимание на существовании разногласий между Законом Украины «О передаче объектов права государственной и коммунальной собственности» и принятым на его основании подзаконным нормативно-правовым актом, что создает возможности для злоупотреблений и правоприменительных ошибок. Сформулированы авторские предложения, направленные на более четкое определение сторон правоотношений по передаче имущества и регламентацию их правового статуса.

Ключевые слова: коммунальная собственность, объект коммунальной собственности, имущество, передача имущества, местное самоуправление.

The article analyzes the current legislation regulating the procedure for the transfer of communal and state property objects. The attention is focused on the existence of discrepancies between the Law of Ukraine "On the Transfer of Objects of the Right of State and Communal Property" and adopted on its basis by a regulatory legal act that creates opportunities for abuses and mistakes of law enforcement. Formulated author's proposals are aimed at a clearer outline of the parties legal relationship with the transfer of property and the regulation of their legal status.

Key words: communal property, object of communal property, property, transfer of property, local self-government.

Постановка проблеми. Основною метою комунальної власності є задоволення різноманітних потреб територіальної громади. Більшість із них давно відомі й вважаються базовими, інші не так поширені, але також мають надаватися, хоча б на мінімальному рівні. Не слід забувати й про виникнення нових потреб, що неодмінно трапляється у зв'язку з розвитком науково-технічного прогресу та соціальних відносин. Тому на сучасному етапі розвитку існує невідкладна потреба вдосконалення існуючої нор-

мативно-правової бази функціонування інституту комунальної власності, зокрема у сфері передачі комунального майна в державну власність або з державної власності, з метою її подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням механізму передачі комунального майна опікувалися такі українські вчені, як Л.А. Музика, Р.Ф. Гринюк, Р.О. Денчук, О.Р. Зельдіна, О.О. Кравчук, С.І. Пересунько. Між тим висловлені ними пропозиції не були належним

чином почуті та не відобразилися в поправках до нормативних актів, а деякі питання управління комунальним майном взагалі були упушені як законодавцем, так і теоретиками муніципального права.

Метою дослідження є розробка законодавчих пропозицій щодо вдосконалення механізму управління комунальним майном.

Виклад основного матеріалу. Основні умови передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність і, навпаки, передбачені Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР [1]. Така передача здійснюється безоплатно або шляхом обміну. На думку окремих дослідників, у Законі України допущена принципова помилка: закріплена імперативна норма про те, що передача об'єктів здійснюється безоплатно. С.І. Пересунько зазначає, що «не можна зобов'язувати територіальну громаду безоплатно передавати комунальне майно в державну власність, адже лише власник (територіальна громада) має право вирішувати питання про платність або безоплатність відчуження свого майна» [2, с. 4]. Аналогічну позицію із цього питання займає О.О. Кравчук: «Нез'ясованим остаточно є юридичне значення визначеної в законі норми-принципу щодо безоплатної передачі зазначених об'єктів. Питання полягає в тому, чи є така безоплатна передача обов'язковою, або може здійснюватися лише «з доброї волі» держави в особі Кабінету Міністрів України чи інших уповноважених органів» [3, с. 192]. Вчені і раніше висловлювали таку думку, зокрема Р.Ф. Гринюк, О.Р. Зельдіна [4, с. 95; 5, с. 2].

Крім того, існує окремий документ, який регламентує порядок передачі безпосередньо державного майна зі сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Фонду державного майна, інших державних органів, які відповідно до законодавства здійснюють функції з управління державним майном, об'єднань підприємств, яким делеговано функції з управління майном підприємств і організацій, заснованих на державній власності (органи, уповноважені управляти державним майном), Національної академії наук, галузевих академій наук, інших установ та організацій, яким державне майно передано у безоплатне користування (тобто самоврядні організації), до сфери управління інших органів, уповноважених управляти державним майном, або самоврядних організацій. Це Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 р. № 1482 «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» (далі – Порядок) [6]. Норми Порядку дещо відрізняються від норм, які закріплені в Законі № 147/98-ВР. Відмінності полягають в об'єктах передачі (у Порядку перелік більш ширший); у Порядку не вказані об'єкти, які не можуть бути об'єктами передачі; не збігаються ініціатори передачі об'єктів права (у Законі перелік більш ширший) тощо. Беручи до уваги, що Закон має вищу силу, ніж вказана постанова, будемо в першу чергу орієнтуватися на вимоги Закону № 147/98-ВР, але вважаємо, що наявність подібної розбіжності не сприяє дійовому правозастосуванню. Також певну незгодженість створює відсутність підзаконного нормативно-правового акту (Порядку), на кшталт Порядку прийнятому у Республіці Тива [7], який би прямо та детально регламентував особливості передачі об'єктів з державної власності в комунальну.

Відповідно до ст. 3 Закону № 147/98-ВР ініціатива щодо передачі об'єктів права державної та комунальної власності може виходити відповідно від:

1) органів, уповноважених управляти державним майном (відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 5 Закону України № 185-V Кабінет Міністрів України визначає органи виконавчої

влади та державні колегіальні органи, які здійснюють функції з управління об'єктами державної власності);

2) Національної академії наук, інших аналогічних самоврядних організацій, яким передано в користування державне майно;

3) місцевих органів виконавчої влади;

4) відповідних органів місцевого самоврядування.

Наразі під час узгодження рішення щодо передачі об'єктів державної власності в комунальну застосовується норма ст. 5 Закону № 147/98, згідно з якою рішення приймають сільські, селищні, міські, районні в містах ради, а щодо об'єктів спільної власності територіальних громад – районні або обласні ради. Пункт 2 цієї статті передбачає наявність згоди Кабінету Міністрів або інших встановлених законом органів виконавчої влади, уповноважених управляти державним майном на передачу об'єктів із державної до комунальної власності. Р.О. Денчук вказує на доцільність проведення місцевих референдумів щодо такої передачі: «Думається, що з тих же міркувань ці питання повинні вирішуватися місцевими референдумами. Особливо коли це стосується недобудованих об'єктів, а також крупних об'єктів, які мають велику вартість» [8, с. 32]. Ми приєднуємося до наведеної пропозиції, усвідомлюючи той ризиковий фактор, що рішення виконавчого органу може піти в розріз з інтересами територіальної громади й спричинити (у довготерміновій перспективі) суттєву шкоду її жителям.

Передача об'єктів оформляється актом приймання-передачі, який підписується головою і членами комісії. Форма акта приймання-передачі затверджується Кабінетом Міністрів України. «Безумовно, що в законодавстві краще було б назвати такий акт адміністративним договором і передбачити його підписання, з одного боку, представником органу, уповноваженого на управління державним майном, а з другого – повноважним представником виконавчого органу відповідної ради» [8, с. 33]. Ця думка Р.О. Денчук також заслуговує на увагу і підіймає питання необхідності чіткого окреслення у Законі № 147/98-ВР сторін правовідносин із передачі майна та регламентації їх правового статусу, скомпонованого в рамках окремих статей, а не розпорошеного по всьому тексту Закону, як є зараз. Однак на шляху цього процесу стоїть інша проблема – наявність різних форм власності на майно і, відповідно, різних за правовим статусом суб'єктів відповідальних за передачу: орган держави, орган місцевого самоврядування (щодо майна територіальної громади та майна спільної власності територіальних громад – тобто два органи), юридична особа не наділена власними повноваженнями.

До речі, дивно, що Р.О. Денчук оминула той факт, що майно може бути передано приватному підприємству в концесію або повернуто назад після закінчення терміну дії договору концесії, що додає нам ще одного суб'єкта правовідносин із передачі майна. Таким чином, від формулювання «представник органу...» рекомендуємо відійти, використавши для ідентифікації сторін вищенаведених правовідносин обезособлені словосполучення «майновий донор» – орган або особа, яка ініціює питання щодо передачі майнового об'єкта належного їй на правах власності або управління, «майновий реципієнт» – орган або особа, яка в рамках спеціальної процедури погоджується прийняти майновий об'єкт і взяти на себе всі пов'язані з ним права та обов'язки.

Додатковою ознакою сторін має стати наявність самостійності в ухваленні рішення з передачі (прийнятті) майнового об'єкта. Якщо рішення слід погодити з вищестоящою інстанцією, то саме та інстанція буде майновим донором (реципієнтом), а орган (особа), що готує клопотання та пакет документів, вступить у правовідносини в якості уповноваженого представника.

Стосовно тези Р.О. Денчук, що договір із передачі майна є адміністративним, слід констатувати її відпо-

відність дійсності у всіх випадках, окрім ситуацій, коли майно передається безстроково (приклади чого ми постійно бачимо), тоді як невід'ємною ознакою адміністративного договору є зафіксований у ньому термін дії [9; 10, с. 78]). Наявність цього незначного виключення не дає, на нашу думку, змоги вважати цей договір адміністративним. Однак слід визнати, що цей гібридний вид правовідносин потребує власної специфічної назви, формулювання якої ми залишаємо на наступних дослідників.

У свою чергу, пропонуємо доповнити ч. 5 ст. 7 Закону № 147/98-ВР новим пунктом викладеним в такій редакції: Сторонами правочину з приймання-передачі об'єктів є: «Майновий донор» – орган або особа, яка ініціює питання щодо передачі майнового об'єкта належного їй на правах власності або управління».

«Майновий реципієнт» – орган або особа, яка в рамках спеціальної процедури погоджується прийняти майновий об'єкт і взяти на себе всі пов'язані з ним права та обов'язки».

Цікавий момент виявила у своєму дослідженні Я.В. Бруснецова [11], яка акцентувала на тому, що «Закон № 147/98-ВР не містить положень щодо подальших дій органів місцевого самоврядування, які прийняли у комунальну власність об'єкти державної власності. У той же час п. 11 Порядку (який часто застосовується на практиці в частині передачі об'єктів державної власності в комунальну) визначено, що органи, до сфери управління яких передано державне майно, з дня затвердження акта приймання-передачі зобов'язані:

1) повідомити у двотижневий строк про таку передачу органам державної статистики, податковим та фінансовим органам, Фонду державного майна для внесення відомостей до Єдиного реєстру об'єктів державної власності, відповідним органам охорони культурної спадщини (сто-

совно об'єктів культурної спадщини, що є пам'ятками) та Міністерству економічного розвитку і торгівлі (стосовно об'єктів, передача яких здійснюється за рішенням КМУ);

2) закріпити у двотижневий строк нерухоме та інше окреме індивідуально визначене майно за відповідним підприємством на праві господарського відання або оперативного управління;

3) внести відповідні зміни до установчих документів підприємства та провести їх державну реєстрацію відповідно до законодавства;

4) здійснити в установленому законодавством порядку оформлення та державну реєстрацію речових прав щодо об'єктів передачі, права на які підлягають такій реєстрації.

І хоча ми вже з'ясували, що даний Порядок йде в розріз із Законом №147/98-ВР, органи місцевого самоврядування вимушені ним користуватися із-за відсутності законодавчої регламентації їх подальших дій після прийняття майна у свою власність.

Висновки. Слід визнати, що законодавство, яке регламентує питання управління комунальним майном, далеке від удосконалення, на що неодноразово звертали увагу дослідники. Одним із напрямків його покращення вбачається приведення до однотайності термінології й закріплення законодавчим шляхом назви сторін правовідносин із передачі майна. Для чого пропонуємо доповнити ч. 5 ст. 7 Закону новим пунктом, викладеним в такій редакції:

Сторонами правочину з приймання-передачі об'єктів є: «Майновий донор» – орган або особа, яка ініціює питання щодо передачі майнового об'єкта належного їй на правах власності або управління.

«Майновий реципієнт» – орган або особа, яка в рамках спеціальної процедури погоджується прийняти майновий об'єкт і взяти на себе всі пов'язані з ним права та обов'язки».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: закон України від 03.03.1998 р. № 147/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/147/98-вр> (дата звернення: 05.11.2017).
2. Пересушко С.І. Право державної власності та його здійснення в період ринкових реформ в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С.І. Пересушко. – К., 1998. – 16 с.
3. Кравчук О.О. Адміністративно-правове регулювання комунального управління : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.О. Кравчук. – Київ, 2007. – 255 с.
4. Гринюк Р.Ф. Правовий статус комунальних підприємств в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.Ф. Гринюк. – Донецьк, 2001. – 194 с.
5. Зельдіна О.Р. Перехід права власності на об'єкти соціальної інфраструктури підприємств : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.04 / О.Р. Зельдіна. – Донецьк, 1999. – 20 с.
6. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.98 р. № 1482 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1482-98-%D0%BF/> (дата звернення: 06.11.2017).
7. О порядке передачи объектов государственной собственности Республики Тыва в муниципальную собственность и объектов муниципальной собственности в государственную собственность Республики Тыва: закон Республики Тыва от 09 февраля 2000 года № 429 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://docs.cntd.ru/document/802049044> (дата обращения 07.11.2017).
8. Денчук Р.О. Адміністративно-правова охорона комунальної власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.О. Денчук. – Київ, 2005. – 187 с.
9. Как правильно составить административный договор? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rusjurist.ru/dogovory/administrativnyj_dogovor/kak_pravilno_sostavit_administrativnyj_dogovor/ (дата обращения 07.11.2017).
10. Административное право. Конспект лекцій / Н.В. Макарейко. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Высшее образование, 2009. – 189 с.
11. Бруснецова Я.В. Передача державного майна у комунальну власність / Я.В. Бруснецова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://buhgalter.com.ua/articles/upravlinnya-maynom/peredacha-derzhavnogo-mayna-u-komunalnu-vlasnist/> (дата звернення: 08.11.2017).