

цільність прийняття окремого закону про військове капеланство в Україні, спрямованого на врегулювання відносин держави та релігійних організацій під час взаємодії у сфері задоволення релігійних потреб військовослужбовців. До предмета такого законодавчого регулювання пропонується віднести питання статусу військових капеланів, їхнього підпорядкування, навчання, методичного, фінансового та соціального забезпечення, а також укладання двосторонніх договорів між органами державної влади та релігійними організаціями, які будуть покладені в основу їхньої взаємодії.

**Ключові слова:** свобода віросповідання, душпастирство, військове капеланство, військове духовенство, державно-церковні відносини, релігійні організації, конкордат.

### Резюме

**Vasin M. C. Перспективы законодательного урегулирования взаимодействия государства и религиозных организаций в сфере внедрения военного священства.**

Анализируются предложения по усовершенствованию законодательства Украины, на основе которого обеспечивается право военнослужащих на свободу вероисповедания, с учетом международных стандартов в отношении свободы совести и религии. Доказывается целесообразность принятия отдельного закона о военном капеланстве в Украине, направленного на урегулирование отношений государства и религиозных организаций при взаимодействии в сфере удовлетворения религиозных потребностей военнослужащих. К предмету такого законодательного регулирования предлагается отнести вопросы статуса военных капелланов, их подчиненности, обучения, методического, финансового и социального обеспечения, а также заключения двусторонних договоров между органами государственной власти и религиозными организациями, которые будут положены в основу их взаимодействия.

**Ключевые слова:** свобода вероисповедания, военное капелланство, военное духовенство, государственно-церковные отношения, религиозные организации.

### Summary

**Vasin M. The prospects for the legislative regulation of the church-state interaction in the sphere of the introduction of the military priesthood.**

Author analyzes the current legislation of Ukraine, on the basis of which the right of servicemen to freedom of religion is ensured, taking into account international standards regarding freedom of conscience and religion. The expediency of the adoption of a special law on military chaplaincy in Ukraine aimed at regulating church-state relations in the sphere of meeting the religious needs of servicemen is being proved. The issue of the status of military chaplains, their subordination, training, methodological, financial and social provision, as well as the making of bilateral contracts between state authorities and religious organizations, which will form the basis for their interaction, are proposed to be the subject of such legislative regulation.

**Key words:** freedom of religion, chaplaincy, military chaplains, state-church relations, religious organizations.

УДК 342:352.075(477)

**В. О. ГІРНЯК**

*Володимир Олегович Гірняк, аспірант Львівського національного університету імені Івана Франка*

## ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Провідне місце у структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, як відомо, посідає комунальна власність, підставою для набуття якої є безоплатна передача майна територіальним громадам державою, або іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Слід зазначити, що на сучасному етапі реформування системи публічної влади в Україні, зокрема в контексті процесів децентралізації, особливого значення набуває дослідження проблем матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування та ефективного управління об'єктами комунальної власності. При цьому науковий інтерес становить характеристика комунальної власності в конституційно-правовому аспекті, як форми публічної власності.

Потрібно визнати, що окремі проблемні питання, пов'язані з комунальною власністю, з формами участі територіальних громад в управлінні об'єктами муніципальної власності, компетенцією органів місцевого самоврядування щодо комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, відносин місцевих рад з комунальними підприємствами тощо, досліджувались вітчизняними та зарубіжними вченими – представниками науки конституційного, цивільного, господарського права. Це, зокрема, такі науковці, як К. І. Апанасенко, О. В. Батанов, І. О. Бондаренко, Н. С. Бондар, В. І. Борденюк, Р. Ф. Гринюк, П. Ф. Гураль, Р. А. Джабраїлов, В. М. Кампо, В. В. Кравченко, В. К. Мамутов, В. С. Мартемянов, Л. А. Музика, О. О. Первомайський, В. Ф. Погорілко, В. А. Устименко та інші.

Проте на сьогодні практично відсутні комплексні дослідження проблематики комунальної власності з позицій її конституційно-правового забезпечення. Вищезазначене обумовлює важливість та актуальність даної наукової статті.

**Метою** статті є характеристика правової природи, основних ознак та особливостей комунальної власності, як форми публічної власності, в контексті її конституційно-правового регулювання.

Як відомо, термін «комунальна власність» походить від поняття «комуна», що у перекладі з французької *commune* означає община, а з латинської – *communis* – спільний. При цьому в законодавстві ряду зарубіжних країн вживається термін «муніципальна власність» (США, Великобританія) тощо)<sup>1</sup>. Загалом же, терміни «муніципальний» та «комунальний» є синонімами, позначаючи одні й ті ж самі правові явища.

Слід зазначити, що у вітчизняному законодавстві України вживається термін «комунальний». З цього приводу І. О. Бондаренко у своїй дисертаційній роботі звертає увагу на те, що в Конституції України, у ст. 41 закріплено термін «комунальна власність», у ст. 46 – «комунальні заклади для догляду за непрацездатними», у ст. 53 – «комунальні навчальні заклади» (ст. 53), у ст. 142 – «комунальні підприємства». Термін «комунальний» вживається також у законах, підзаконних актах та законопроектах<sup>2</sup>.

Досліджуючи сутність поняття комунальної власності, вчені-юристи традиційно акцентують увагу на публічному або суспільному характері цієї власності<sup>3</sup>.

Публічний характер комунальної власності обумовлюється насамперед тим, що її суб'єктами виступають публічно-правові утворення – територіальні громади.

Ознаки комунальної власності як власності публічної виокремила у своїй дисертації К. І. Апанасенко<sup>4</sup>. Беручи за основу вказані положення, вчені-правники вказують на такі її основні риси: 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 невігідні 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<sup>5</sup>.

Отже, комунальна власність є одним із видів публічної власності, головним завданням якої є забезпечення життєдіяльності територіальної громади.

У цьому контексті доцільно згадати рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р. (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності<sup>6</sup>). У п. 3.4. мотивувальної частини цього рішення, зокрема, зазначено, що забезпечення нагальних потреб населення територіальної громади у комунальних та інших невідкладних послугах соціального характеру, таких як, водопостачання, опалення, вивезення сміття, відходів тощо, є однією з найважливіших цілей діяльності місцевого самоврядування. Виходячи з цього, мета наділення територіальних громад правом комунальної власності полягає, «в першу чергу, у використанні майнових об'єктів для задоволення необхідних потреб жителів цих громад у невідкладних послугах, і лише, у другу чергу, право комунальної власності призначене для доцільного, економічного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів»<sup>6</sup>.

Про публічно-правовий характер комунальної власності свідчить також те, що вона виступає матеріальною основою місцевого самоврядування.

Так, на думку відомого вітчизняного вченого-муніципаліста О. В. Батанова, комунальна власність є однією зі складових економічної основи місцевого самоврядування<sup>7</sup>. Зокрема, О. В. Батанов наголошує на розумінні права власності не лише як основоположного економічного права, а й як фундаментальних правовідносин сучасного суспільства, включаючи муніципальні правовідносини. Крім того, вчений зазначає, що власність виступає основою формування вільної особистості та територіальної громади, а отже – і основою утвердження місцевого самоврядування<sup>8</sup>.

Вагомим аргументом на користь публічно-правового характеру комунальної власності, про що уже згадувалось вище, є те, що основним її суб'єктом є територіальна громада, яка одночасно виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування. При цьому слід враховувати, що від імені територіальної громади права власника здійснюють насамперед органи місцевого самоврядування, які теж, як відомо, є публічними органами.

На думку І. О. Бондаренка, публічний характер комунальної власності обумовлюється також правовою регламентацією відповідних відносин конституційно-правовими нормами. Вчений слушно зазначає, що конституційним та муніципальним правом регулюються, зокрема, суб'єктно-об'єктний склад, порядок реалізації, підстави виникнення та припинення права комунальної власності. Крім того, конституційно-правові та муніципально-правові норми регламентують форми участі територіальних громад в управлінні комунальною власністю, повноваження органів місцевого самоврядування (місцевих рад та їх виконавчих органів) щодо управління комунальним майном<sup>9</sup>. На підставі вищевказаного вбачається можливим зробити висновок, що загальні норми приватного права (цивільного, господарського) застосовуються у правовідносинах комунальної власності лише у разі, коли ці правовідносини не врегульовані спеціальними нормами – нормами публічного права (конституційного, муніципального).

Вважаємо, що регламентація публічної форми власності, якою виступає комунальна власність, нормами саме публічного права (конституційного, муніципального), є логічною і обґрунтованою. Тому, попри те, що питання комунальної власності досліджувались і продовжують досліджуватись фахівцями з цивільного, гос-

подарського права, значний науковий інтерес на сучасному етапі становить аналіз проблематики, пов'язаної з комунальною власністю, в контексті її конституційно-правового забезпечення.

Крім того, слід звернути увагу на те, що комунальна власність багато в чому схожа з державною власністю, зважаючи на їх спільний публічний характер. Зокрема, О. Первомайський слушно зазначає, що для законодавства та правової доктрини характерним є узгодження проблем, явищ і властивостей (питань суб'єкта, об'єкта, змісту, включаючи правомочності управління тощо) комунальної та державної власності<sup>10</sup>.

І. О. Бондаренко з цього приводу вказує, що схожість правових режимів державної та комунальної власності проявляється у тому, що органи місцевого самоврядування, здійснюючи права власника щодо майна та виступаючи від імені територіальної громади, діють лише у межах Конституції і законів України, а отже, їх самостійність у цій сфері не може бути абсолютною<sup>11</sup>.

Разом з тим у науковій юридичній літературі визначено критерії розмежування державної та комунальної власності. Зокрема, В. А. Устименко, вказуючи на публічний характер цих двох форм власності, пропонує їх розмежувати: за суб'єктами; за об'єктами; за змістом; за підставами набуття; за ступенем усусільнення<sup>12</sup>.

В. І. Борденюк щодо співвідношення державної та комунальної власності зазначає, що саме держава наділяє органи місцевого самоврядування відповідними ресурсами, визначаючи не лише склад комунальної власності, а й порядок здійснення органами місцевого самоврядування правомочностей власника тощо. На основі цього В. І. Борденюк робить висновок, що держава розглядає комунальну власність як відносно відокремлену частину матеріальної та фінансової основи здійснення завдань і функцій держави, у зв'язку з чим навряд чи можна погодитись з тими авторами, які кваліфікують комунальну власність як надбання виключно територіальної громади<sup>13</sup>.

У контексті розмежування державної та комунальної власності вбачається важливим та доцільним акцентувати увагу на такій важливій ознаці комунальної власності, як її соціальне призначення – забезпечення функціонування публічно-самоврядної влади, що й відрізняє цю власність від власності державної. Потрібно наголосити на значенні комунальної власності як фундаменту місцевого самоврядування, матеріальної наповненості його змісту, невід'ємної складової, без якої не може існувати муніципальна публічна влада.

Досліджуючи сутність комунальної власності, доцільно проаналізувати питання про те, чи є вона окремою формою власності. Нагадаємо, що Конституція України, проголошуючи рівність усіх форм власності (ст. ст. 13, 49, 116), закріплює такі форми власності, як приватна, державна та комунальна (ст. 41). У цьому контексті Конституційний Суд України у рішенні від 12 лютого 2002 р. (справа про електроенергетику) вказав, що згідно з Основним Законом України держава однаково захищає усі форми власності, а кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із визначеними в законодавстві умовами та підставами виникнення або припинення права власності; виключно законами встановлюється правовий режим власності, в основі якого – конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму чи інших форм власності<sup>14</sup>.

Вважаємо обґрунтованою характеристику рис комунальної власності як окремої форми власності, наведену І. О. Бондаренком, який зазначає, що комунальній власності притаманні власні підстави виникнення та припинення, суб'єкти права комунальної власності є особливими за складом та обсягом правомочностей, існує особливий порядок здійснення права комунальної власності, а також особливий об'єктний склад<sup>15</sup>. Усе вищезазначене, тобто наявність у комунальної власності властивих лише їй рис та ознак, дає змогу виділити її як окрему форму власності.

В. А. Устименко акцентує увагу на такій важливій ознаці комунальної власності, як задоволення публічного інтересу<sup>16</sup>. При цьому 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 знайшло відображення у рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р., де, зокрема, 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, а й у діяльності приватних підприємств, товариств.

Така особливість публічного інтересу є важливою у тому аспекті, що в окремих випадках приватна 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 в цілому<sup>17</sup>.

Із вищезазначеного випливає дуже важлива функція комунальної власності, як виду публічної власності – її соціальна функція. У природному зв'язку з ч. 3 ст. 13 Конституції України дане положення можна сформулювати наступним чином: «комунальна власність зобов'язує і не повинна використовуватись на шкоду територіальній громаді».

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

У цьому контексті В. К. Мамутов цілком логічно та обґрунтовано пропонує доповнити ст. 13 Конституції України наступним положенням: «Використання власності має слугувати суспільному благу»<sup>18</sup>.

Стосовно комунальної власності дане 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.

Отже, можна підсумувати, що комунальна власність є видом публічної власності, що обумовлюється насамперед її соціальним призначенням та основною функцією – задоволенням публічного інтересу. Крім того, про публічну природу комунальної власності свідчить те, що її суб'єктами виступають територіальні громади та органи місцевого самоврядування, а правовий режим комунальної власності визначається нормами публічних галузей права – конституційного та муніципального. Попри схожість за формальними ознаками з державною власністю, комунальна власність за своєю сутністю є матеріальною основою місцевого самоврядування, без якої функціонування муніципальної влади є неможливим, що відрізняє її від власності державної. Таким чином, комунальна власність, володіючи лише їй властивими рисами та ознаками, є окремою формою власності, що регламентується головним чином публічно-правовими (конституційно-правовими та муніципально-правовими) нормами.

<sup>1</sup> Музика Л. А. Право комунальної власності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03. / Л. А. Музика.; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 19 с. – С. 7.

<sup>2</sup> Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. О. Бондаренко; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2013. – 205 с. – С. 21.

<sup>3</sup> Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: моногр. / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с. – С. 299.

<sup>4</sup> Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є у комунальній власності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 / К. І. Апанасенко. – К., 2006. – 20 с. – С. 6–7.

<sup>5</sup> Правові проблеми комунальної власності: моногр. (за ред. В. І. Борисової). – Х.: Видавець ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – 144 с. – С. 9–10.

<sup>6</sup> Про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 року у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1991.

<sup>7</sup> Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні. Проблеми теорії та практики : моногр. / О. В. Батанов. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с. – С. 582.

<sup>8</sup> Там само. – С. 583.

<sup>9</sup> Бондаренко І. О. Вказана праця. – С. 37.

<sup>10</sup> Первомайский О. Перспективы развития коммунальной собственности в Украине // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 2. – С. 30–33. – С. 30.

<sup>11</sup> Бондаренко І. О. Вказана праця. – С. 40.

<sup>12</sup> Устименко В. А. Собственность территориальной громады города (хозяйственно-правовые аспекты) : дисс. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / В. А. Устименко; Ін-т экон.-прав. исследований. НАН Украины. – Донецк, 2007. – 596 с. – С. 136.

<sup>13</sup> Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. І. Борденюк; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 496 с. – С. 241.

<sup>14</sup> Щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику»: рішення Конституційного Суду України від 12 лютого 2002 року у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України (справа про електроенергетику) // Офіційний вісник України. – 2002. – № 22. – Ст. 1069.

<sup>15</sup> Бондаренко І. О. Вказана праця. – С. 47.

<sup>16</sup> Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку: моногр. / за заг. ред. В. А. Устименка; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2013. – 524 с. – С. 13.

<sup>17</sup> Вказана праця. – С. 14.

<sup>18</sup> 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. – С. 21.

## Резюме

### **Гіряк В. О. До питання про правову природу комунальної власності.**

У статті досліджуються основні ознаки комунальної власності, як виду публічної власності. Зазначається, що соціальним призначенням комунальної власності є задоволення публічного інтересу територіальної громади, що відмежовує її від власності державної, а правовий режим комунальної власності визначений нормами конституційного та муніципального права.

**Ключові слова:** комунальна власність, територіальна громада, публічний інтерес, місцеве самоврядування, публічно-правові норми.

## Резюме

### **Гіряк В. О. К вопросу о правовой природе коммунальной собственности.**

В статье исследуются основные признаки коммунальной собственности, как вида публичной собственности. Указывается, что социальным назначением коммунальной собственности является удовлетворение публичного интереса территориаль-

ной громады, что отличает ее от собственности государственной, а правовой режим коммунальной собственности определен нормами конституционного и муниципального права.

**Ключевые слова:** коммунальная собственность, территориальная громада, публичный интерес, местное самоуправление, публично-правовые нормы.

### Summary

***Girnyak V. To the question of the legal nature of communal property.***

The article examines the main features of communal property as a form of public ownership. It is noted that the social purpose of communal property is the satisfaction of the public interest of the territorial community, which separates it from the state property, and the legal regime of communal property is determined by the norms of constitutional and municipal law.

**Key words:** communal property, territorial community, public interest, local self-government, public-law norms.