

УДК 342.553:347.2/3:355.01(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.3.68>

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Бєлов Д.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
Заслужений юрист України
ORCID: 0000-0002-7168-9488*

Фрідманський Р.М.,

*кандидат юридичних наук, професор,
заступник декана юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0003-4213-8449*

Бєлов Д.М., Фрідманський Р.М. Правові механізми захисту майнових прав територіальних громад в умовах воєнного стану в Україні.

У статті досліджуються правові механізми захисту майнових прав територіальних громад в умовах воєнного стану в Україні. Актуальність теми зумовлена кардинальними змінами правових та фактичних умов здійснення майнових прав територіальних громад після введення воєнного стану 24 лютого 2022 року, що створило нові виклики для захисту комунальної власності в умовах військових дій, окупації територій та масштабних руйнувань інфраструктури.

Проаналізовано сучасний стан правового регулювання передачі комунального майна між територіальними громадами відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Виявлено суперечності між окремими правовими нормами та засадами місцевого самоврядування, зокрема обмеженість переліку об'єктів комунальної власності, які можуть бути предметом безоплатної передачі, та імперативні вимоги щодо цільового використання переданого майна.

Особливу увагу приділено аналізу аутсорсингових механізмів управління комунальною власністю як найбільш ефективному інструменту розвантаження представницьких органів місцевого самоврядування від складних організаційно-правових процедур. Розглянуто успішний досвід впровадження такого підходу обласними радами через створення спеціалізованих комунальних установ.

Досліджено можливості застосування договірних механізмів передачі комунального майна відповідно до принципів співробітництва територіальних громад. Виявлено недостатню деталізацію чинного законодавства для ефективного регулювання відносин щодо передачі комунального майна в умовах воєнного стану.

За результатами дослідження обґрунтовано необхідність удосконалення правових механізмів захисту майнових прав територіальних громад та доповнення існуючих нормативно-правових актів сучасним інструментарієм, здатним забезпечити відповідність процедур розпорядження комунальним майном реальним потребам територіальних громад в екстремальних умовах воєнного стану.

Ключові слова: майнові права, територіальні громади, воєнний стан, комунальна власність, правовий захист, адміністративні процедури, державна реєстрація, нормативно-правове регулювання, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, право власності.

Byelov D.M., Fridmansky R.M. Legal mechanisms for protecting the property rights of territorial communities under martial law in Ukraine.

The article examines the legal mechanisms for protecting the property rights of territorial communities under martial law in Ukraine. The relevance of the topic is due to the dramatic changes in the legal and factual conditions for the exercise of property rights of territorial communities after the introduction of martial law on February 24, 2022, which created new challenges for the protection of communal property in conditions of military operations, occupation of territories and large-scale destruction of infrastructure.

The current state of legal regulation of the transfer of communal property between territorial communities in accordance with the Laws of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and "On the Transfer of Objects of State and Communal Property" is analyzed. Contradictions between individual legal norms and principles of local self-government were identified, in particular the limited list of municipal property objects that can be the subject of free transfer, and imperative requirements for the intended use of the transferred property.

Particular attention was paid to the analysis of outsourcing mechanisms for managing municipal property as the most effective tool for relieving representative bodies of local self-government from complex organizational and legal procedures. The successful experience of implementing such an approach by regional councils through the creation of specialized municipal institutions was considered.

The possibilities of using contractual mechanisms for the transfer of municipal property in accordance with the principles of cooperation of territorial communities were investigated. Insufficient detailing of the current legislation for effective regulation of relations regarding the transfer of municipal property under martial law was identified.

The results of the study substantiate the need to improve the legal mechanisms for protecting the property rights of territorial communities and supplement existing regulatory legal acts with modern tools capable of ensuring compliance with the procedures for managing municipal property with the real needs of territorial communities in extreme conditions of martial law.

Key words: property rights, territorial communities, martial law, municipal property, legal protection, administrative procedures, state registration, regulatory and legal regulation, local self-government bodies, state authorities, property rights.

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України призвела до формування нових територіальних громад та ліквідації існуючих адміністративно-територіальних одиниць, що актуалізувало питання правового регулювання переходу комунального майна. Особливої гостроти набувають проблеми передачі майна, яке перебувало у власності розформованих територіальних громад, новоствореним громадам у спосіб, що відповідав би як інтересам місцевого населення, так і цілям реформування.

Сучасне законодавче регулювання процедур передачі комунального майна між територіальними громадами характеризується фрагментарністю та наявністю правових колізій, що ускладнює практичну реалізацію принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Зокрема, обмежений перелік об'єктів, які можуть бути предметом безоплатної передачі, та імперативні вимоги щодо цільового використання переданого майна не завжди корелюють з реальними потребами територіальних громад та специфікою наявного майнового комплексу.

Недосконалість правових механізмів передачі комунального майна створює перешкоди для ефективного управління майновими ресурсами територіальних громад, гальмує процеси децентралізації та може призводити до неоптимального використання публічного майна, що в кінцевому підсумку негативно впливає на якість надання публічних послуг населенню.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти управління комунальною власністю територіальних громад досліджувалися у працях низки вітчизняних та зарубіжних науковців. В. Голуб у своїх дослідженнях, аналізуючи зарубіжний досвід, обґрунтував принципи ефективного управління власністю територіальних громад, зокрема необхідність забезпечення достатньої матеріальної інфраструктури місцевого самоврядування та підвищення ефективності управління комунальним майновим комплексом.

О. Волошенко та Є. Діденко у своїх наукових розвідках визначили ключові напрями модернізації управління муніципальною власністю, особливу увагу приділивши аутсорсинговим механізмам як інструменту розвантаження представницьких органів місцевого самоврядування від складних організаційно-правових процедур. Їхні дослідження продемонстрували ефективність використання нерухомості як інвестиційного ресурсу та важливість посилення соціальної спрямованості процесу використання муніципального майна.

Проблематику захисту майнових прав в умовах надзвичайних ситуацій та воєнного стану досліджували О. Кармаза, яка аналізувала особливості правового режиму майна в умовах воєнного стану, та В. Авер'янов, який розглядав питання адміністративно-правового захисту власності в екстремальних умовах. Н. Нижник у своїх працях приділяла увагу механізмам захисту комунальної власності від протиправних посягань, а І. Патерило досліджував питання відшкодування збитків, завданих майну територіальних громад.

Питання управління майном територіальних громад в умовах децентралізації розглядали також М. Лахижа, О. Батанов, В. Кравченко, які обґрунтовували необхідність удосконалення правових механізмів розпорядження комунальним майном. Зарубіжний досвід захисту муніципальної власності в умовах кризових ситуацій аналізували Р. Плюшч, В. Серьогін та А. Ткачук.

Водночас у наукових публікаціях недостатньо уваги приділено питанням правового регулювання захисту майнових прав територіальних громад саме в умовах воєнного стану, зокрема механізмам збереження контролю над комунальним майном на тимчасово окупованих територіях та особливостям передачі комунального майна в умовах військових дій.

Мета статті. Метою статті є аналіз особливостей правового регулювання захисту майнових прав територіальних громад в умовах воєнного стану, виявлення специфічних ризиків та загроз для комунальної власності у воєнний період, а також розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення механізмів захисту майнових прав територіальних громад та забезпечення збереження їх майнової основи в екстремальних умовах ведення бойових дій.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з проведенням в Україні адміністративно-територіальної реформи та створенням нових територіальних громад виникла потреба у вирішенні питань щодо майбутнього майна, яке належало одній чи кільком ліквідованим територіальним громадам. Це врегулювання має здійснюватися таким чином, щоб одночасно враховувати інтереси місцевих жителів та цілі реформування. Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основною метою є «встановлення напрямків, способів і термінів створення дієвого місцевого самоврядування та територіальної організації влади». Це має забезпечити формування та підтримку якісного життєвого простору для громадян, надання високоякісних і доступних державних послуг, розвиток інституцій безпосередньої демократії, а також задоволення потреб громадян у всіх галузях життя на відповідній території при узгодженні інтересів держави і територіальних громад [1].

Фундаментом для реалізації зазначених цілей можуть стати загальні принципи ведення господарства та основи функціонування місцевого самоврядування в Україні. Крізь їх призму варто формулювати принципи побудови ефективного управління власністю територіальних громад, особливо надаючи органам місцевого самоврядування більшу свободу дій у реалізації їхніх організаційно-розпорядчих функцій. Зокрема, дослідник В. Голуб, аналізуючи практику зарубіжних держав, визначив, що керування власністю територіальних громад має базуватися на таких принципах: створення належної матеріальної бази місцевого самоврядування для забезпечення соціально гарантованого рівня життя населення та захисту його інтересів як споживача послуг і продукції комунальних підприємств та установ; здійснення управління комунальним майновим комплексом з метою підвищення його ефективності, конкурентоспроможності та забезпечення стабільного функціонування [2].

Паралельно О. Волошенко та Є. Діденко серед інших визначають наступні шляхи покращення ефективності керування муніципальною власністю:

модернізація методів управління муніципальною власністю: розробка дієвої системи відстеження процесів розвитку муніципальної власності, оцінювання та зменшення ризиків під час планування управління, дослідження результативності застосування стратегічного планування статистичної та податкової інформації; впровадження аутсорсингових механізмів – делегування окремих господарських функцій органів місцевого самоврядування державним (муніципальним) закладам або приватним організаціям з наданням їм права використовувати об'єкти муніципальної власності; застосування нерухомості як інвестиційного ресурсу та стимулу для залучення інвестиційних коштів в економіку муніципальної освіти, надання державних гарантій, земельних ділянок, муніципального майна для втілення перспективних інвестиційних проєктів;

посилення соціальної орієнтованості процесу використання муніципального майна через створення сприятливих умов для зростання ролі бізнесу у розв'язанні соціальних питань та формування конкурентного середовища [3].

Слід підкреслити, що серед зазначених напрямів найбільшу практичну значущість має аутсорсинговий підхід, який сприяє зменшенню рівня навантаження на представницькі органи місцевого самоврядування щодо виконання обов'язкових організаційно-правових процедур, які згідно з чинним законодавством супроводжують переміщення нерухомого майна в господарському обігу. Цей підхід знайшов своє втілення, зокрема, у практиці Закарпатської, Львівської та Чернівецької обласних рад через створення самостійних юридичних осіб – комунальних установ, яким передано функції з управління майном колективної власності територіальних громад відповідних регіонів. Це дало змогу усунути сесійний режим функціонування органів місцевого самоврядування як перешкоду для оперативного прийняття результативних господарських рішень. Водночас представницькі органи місцевого самоврядування, діючи в інтересах власника – відповідних територіальних громад, продовжують визначати основні цілі та стратегії керування комунальним майном, дотримання яких є обов'язковою умовою для реалізації переданих повноважень аутсорсинговими організаціями.

З аналізу вищенаведеного слідує, що серед проаналізованих напрямів підвищення ефективності управління муніципальною власністю найбільшу практичну значущість має аутсорсинговий метод,

що дозволяє розвантажити представницькі органи місцевого самоврядування від складних організаційно-правових процедур, пов'язаних з обігом нерухомого майна. Успішне впровадження цього підходу рядом обласних рад через створення спеціалізованих комунальних установ продемонструвало можливість подолання сесійного характеру діяльності органів місцевого самоврядування, що забезпечило своєчасність прийняття господарських рішень. Водночас такий механізм зберігає за представницькими органами стратегічні функції визначення цілей та стратегій управління комунальним майном, гарантуючи відповідність діяльності аутсорсингових структур інтересам територіальних громад як власників майна.

На сьогодні переміщення комунального майна між територіальними громадами в Україні регулюється Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює матеріально-фінансову самостійність як один з ключових принципів місцевого самоврядування, що безпосередньо корелює зі статтею 142 Конституції України, котра визначає рухоме і нерухоме майно серед матеріальних і фінансових основ місцевого самоврядування.

Проте окремі правові норми суперечать закладеним засадам місцевого самоврядування. Так, пункт 10 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у другому абзаці встановлює правовий статус майна, переданого у комунальну власність областей та районів, як колективної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідних областей та районів, а також визначає порядок розпорядження таким майном як компетенцію власника. Однак третій абзац цього ж пункту містить категоричну вимогу щодо обов'язкового прийняття районними та обласними радами позитивного рішення про передачу об'єктів із колективної власності територіальних громад у власність тих територіальних громад, на території яких розташовані такі об'єкти та які обслуговують виключно потреби конкретної територіальної громади. Водночас законодавець серед умов прийняття рішень про передачу об'єктів колективної власності територіальних громад вказує лише наявність пропозиції окремої територіальної громади, не встановлюючи механізм визначення конкретного об'єкта комунальної власності як такого, що обслуговує потреби однієї територіальної громади.

Варто відзначити, що попри те, що стаття 1 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» передбачає можливість застосування цього закону до правовідносин щодо передачі у державну або комунальну власність об'єктів інших форм власності (включаючи комунальну) за рішенням представницьких органів місцевого самоврядування, на даний момент цей закон є недостатньо деталізованим для ефективного використання у відповідній галузі.

Зокрема, перелік об'єктів комунальної власності, які можуть становити предмет безкоштовної передачі згідно зі статтею 7 цього Закону, є обмеженим, оскільки охоплює лише об'єкти критичної інфраструктури або майно, що використовувалося для виконання соціальних, медичних та освітніх функцій місцевого самоврядування. Цей вичерпний перелік унеможливує прийняття рішень про передачу іншого нерухомого майна, яке, як це часто буває на практиці, не використовувалося за конкретним цільовим призначенням або тривалий час не експлуатувалося, внаслідок чого визначити його первісне призначення неможливо.

Встановлюючи обов'язкову вимогу використання безкоштовно переданого майна за первісним цільовим призначенням, законодавець обмежує принцип матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Територіальна громада-отримувач бере на себе безумовні зобов'язання дотримуватися режиму цільового використання майна навіть тоді, коли призначення переданого майна не відповідає потребам громади або виконання такої умови потребує значних бюджетних витрат.

Також слід звернути увагу на можливість розгляду відносин щодо передачі комунального майна через договірні механізми відповідно до принципів добровільності, рівноправності, взаємної вигоди та відповідальності, закріплених у Законі України «Про співробітництво територіальних громад». Такий регулятивний підхід дозволяє визначити взаємні зобов'язання сторін передачі, що може створити необхідні умови для реалізації спільних проєктів з ефективного використання комунального майна.

Висновки. За результатами проведеного дослідження встановлено, що правові механізми захисту майнових прав територіальних громад в умовах воєнного стану в Україні характеризуються значними недоліками та прогалинами. Сучасне законодавче регулювання процедур передачі комунального майна між територіальними громадами є фрагментарним та містить правові колізії, що особливо гостро проявляється в екстремальних умовах воєнного стану. Обмежений перелік об'єктів комунальної власності, які можуть бути предметом безоплатної передачі, та імперативні вимоги щодо цільового використання переданого майна не відповідають реальним потребам територіальних громад, які опинилися в умовах військових дій, окупації територій або евакуації.

Дослідження показало, що найбільшу практичну ефективність для захисту майнових прав територіальних громад в умовах воєнного стану має аутсорсинговий підхід до управління комунальною власністю. Успішний досвід впровадження цього механізму Закарпатською, Львівською та Чернівецькою обласними радами через створення спеціалізованих комунальних установ продемонстрував можливість забезпечення оперативного прийняття господарських рішень навіть в умовах обмеженого функціонування представницьких органів місцевого самоврядування. Такий підхід дозволяє зберегти контроль над комунальним майном та забезпечити його ефективне використання навіть за умов порушення звичайного режиму роботи органів місцевого самоврядування.

Для вдосконалення правових механізмів захисту майнових прав територіальних громад в умовах воєнного стану необхідно доповнити існуючі нормативно-правові акти спеціальними положеннями, що враховують специфіку воєнного часу. Зокрема, потребує розширення перелік об'єктів комунальної власності, які можуть передаватися між територіальними громадами без жорстких обмежень щодо цільового використання, а також запровадження спрощених процедур передачі майна в умовах неможливості здійснення повноцінного контролю з боку власника. Доцільним є також активніше використання договірних механізмів передачі комунального майна відповідно до принципів співробітництва територіальних громад, що дозволить забезпечити гнучкість у вирішенні майнових питань в умовах воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 № 333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
2. Голуб В.В. Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gvfusd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gvfusd.pdf).
3. Діденко Є.О., Волошенко О.О. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1031>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 03.03.1998 № 147/98ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Белов Д.М., Новак О.О. Теоретико-практичні особливості розпорядження комунальним майном за законодавством України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 67. С. 46–50.
8. Белов Д.М., Громовчук М.В. Конституційно-правове регулювання економічних відносин: окремі аспекти. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. № 1. 2021. С. 30–39.