

УДК 347.2.

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.1.61>

УЗУФРУКТ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА УПРАВЛІНСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ

Склярова Т.А.,

*аспірантка кафедри конституційного права та порівняльного правознавства**ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ORCID: 0000-0001-7757-5097:

Склярова Т.А. Узуфрукт комунального майна: правова природа та управлінські перспективи.

У статті досліджується інститут узуфрукту комунального майна як сучасна форма обмеженого речового права, що поєднує елементи приватноправового володіння з механізмами публічно-правового регулювання, забезпечуючи збалансоване співвідношення між правами територіальної громади як власника комунального майна та суб'єктів, наділених правом користування цим майном.

Проаналізовано історичне походження узуфрукту, його розвиток та трансформацію в національному законодавстві, де довгий час він не мав прямого нормативного закріплення, проте опосередковано проявлявся у правових інститутах користування, оренди, сервітуту, емфітевзису та довірчої власності.

Окрему увагу приділено впливу процесів децентралізації та реформування цивільного законодавства на формування сучасного правового режиму комунального майна, а також проблемам поєднання адміністративно-господарських підходів із цивілістичною парадигмою обмежених речових прав.

Відзначено, що інститут узуфрукту комунального майна прийшов на заміну правам оперативного управління та господарського відання, унаслідок скасування Господарського кодексу України, і створює цивілістично орієнтовану альтернативу традиційним адміністративним формам користування комунальним майном.

На підставі аналізу Закону України № 4196-IX від 09.01.2025 року «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» визначено основні ознаки та функціональні характеристики узуфрукту комунального майна.

Окремо відзначено проблемні аспекти імплементації інституту узуфрукту, зокрема, підкреслено необхідність узгодження нових механізмів управління комунальним майном із чинними договорами оренди, оцінки ефективності його використання, контролю за дотриманням цільового призначення та технічного стану об'єктів, а також глибокого переосмислення принципів муніципального менеджменту.

Стаття робить висновок, що впровадження інституту узуфрукту комунального майна сприяє гармонізації національної системи речових прав із європейськими підходами до управління публічною власністю, зменшенню адміністративних бар'єрів, підвищенню ефективності та прозорості використання комунальних ресурсів.

Ключові слова: узуфрукт комунального майна, обмежене речове право, комунальне майно, комунальна власність, управління комунальним майном, територіальна громада, місцеве самоврядування.

Sklyarova T.A. Usufruct of municipal property: legal nature and managerial perspectives.

The article explores the institution of the usufruct of municipal property as a modern form of a limited real right that combines elements of private-law possession with mechanisms of public-law regulation. This combination ensures a balanced relationship between the rights of the territorial community as the owner of municipal property and the entities endowed with the right to use such property.

The historical origins of the usufruct, its development, and transformation within national legislation are analyzed. It is noted that for a long time, the usufruct did not have direct normative consolidation in Ukrainian law, but it was indirectly manifested in legal institutions such as use, lease, servitude, emphyteusis, and trust ownership.

Special attention is paid to the impact of decentralization processes and the reform of civil legislation on the formation of the modern legal regime of municipal property, as well as to the challenges of combining administrative and economic approaches with the civil-law paradigm of limited real rights.

It is emphasized that the institution of the usufruct of municipal property has replaced the rights of operational management and economic jurisdiction following the repeal of the Commercial Code of Ukraine. This creates a civil-law-oriented alternative to traditional administrative forms of using municipal property.

Based on the analysis of the Law of Ukraine No. 4196-IX of January 9, 2025, «On the Peculiarities of Regulating the Activities of Legal Entities of Certain Organizational and Legal Forms during the Transitional Period and Associations of Legal Entities,» the main features and functional characteristics of the usufruct of municipal property are identified.

Problematic aspects of implementing the usufruct institution are also noted, including the need to harmonize new mechanisms of managing municipal property with existing lease agreements, assess the efficiency of its use, ensure control over the intended purpose and technical condition of the assets, and fundamentally rethink the principles of municipal management.

The article concludes that the introduction of the institution of the usufruct of municipal property promotes the harmonization of the national system of real rights with European approaches to the management of public property. It reduces administrative barriers, enhances the efficiency and transparency of the use of municipal resources.

Key words: usufruct of municipal property, limited real right, municipal property, communal ownership, management of municipal property, territorial community, local self-government.

Постановка проблеми. У сучасних умовах реформування цивільного законодавства та впровадження процесів децентралізації, спрямованих на посилення ролі територіальних громад у управлінні публічними ресурсами, постає необхідність формування ефективних правових механізмів регулювання користування комунальним майном, які забезпечували б одночасно дотримання принципів публічного інтересу та надання суб'єктам, наділеним правом користування, реальної можливості ефективного та безпечного володіння. Традиційні інструменти управління комунальним майном, зокрема права господарського відання та оперативного управління, мали виразний адміністративно-господарський характер, що обмежувало можливості застосування цивільно-правових підходів і створювало ризики щодо ефективності використання майна та стабільності правових відносин між органами місцевого самоврядування і комунальними підприємствами.

Появу та нормативне закріплення інституту узурфрукту комунального майна слід розглядати як спробу інтегрувати в національне право модель обмеженого речового права, яка поєднує елементи приватноправового володіння із механізмами публічно-правового регулювання, що дозволяє забезпечити баланс між інтересами власника майна – територіальної громади, та користувачів, яким надаються права на об'єкти комунальної власності, з одночасним збереженням титулу власності за громадою та контролем за цільовим призначенням і технічним станом майна.

Особливу проблематику у цьому контексті становить поєднання традиційних адміністративно-господарських підходів із цивілістичною парадигмою обмежених речових прав, що потребує комплексного осмислення теоретико-правових засад узурфрукту, розроблення методики оцінки економічної ефективності користування комунальним майном та створення системи правового захисту від потенційних зловживань узурфруктаріїв, які можуть нехтувати обов'язками щодо утримання і цільового використання майна.

Метою цього дослідження є комплексне теоретико-правове осмислення інституту узурфрукту комунального майна як особливої форми обмеженого речового права, визначення його правової природи та функціональних особливостей, а також формування практичних рекомендацій щодо впровадження узурфрукту комунального майна в сучасну правову систему, що поєднує принципи стабільності права власності з економічною гнучкістю та публічною відповідальністю.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика узурфрукту комунального майна розроблена у вітчизняній та зарубіжній доктрині у контексті порівняльного цивільного права, де наголошується на його походженні з римського права як абсолютного речового права, що поєднує користування чужою річчю з правом отримання її плодів без зміни сутності, проте, в українському правовому полі до недавнього часу його застосування залишалося фрагментарним, проявляючись у суміжних інститутах користування майном. Після ухвалення Закону України № 4196-IX від 09.01.2025 року «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» узурфрукт комунального майна вперше набув чіткого нормативного визначення, що відкриває нові перспективи дослідження його правової природи, економічної ефективності та механізмів забезпечення публічного інтересу у сфері управління комунальними ресурсами.

Виклад основного матеріалу. У світлі сучасних тенденцій реформування цивільного законодавства, а також зважаючи на процеси децентралізації, спрямовані на посилення ролі територіальних громад в управлінні публічними ресурсами, особливу актуальність набуває впровадження самостійних правових інститутів, які забезпечують ефективне володіння, користування та розпорядження комунальним майном. Саме в цьому аспекті узурфрукт постає як концептуально важливий різновид обмеженого речового права, спрямований на досягнення балансу між повнотою здійснення права власності територіальною громадою та необхідністю надання користувачам реальної можливості ефективного й безпечного володіння і використання комунального майна.

Варто відзначити, що поняття «узуфрукт» вперше набуло свого закріплення у Дигестах Юстиніана, під яким розумілося речове, виключно особисте, повне право користування й вилучення плодів з чужої неспоживної речі без зміни її сутності («usufructus est ius alienes rebus utendi fruendi salva rerum substantia») [1].

Відтак, римське право заклало фундаментальні засади розуміння узufрукта як окремого речового права, що поєднує в собі користування чужою річчю та одержання з неї плодів без зміни її сутності. Подальший розвиток цього інституту у правовій доктрині та законодавстві різних країн засвідчив його універсальність і практичну цінність.

Інститут узufрукта, сформований у римському приватному праві як класичне обмежене речове право, зберігає свою природу абсолютного права і в сучасних правопорядках. Як абсолютне речове право, узufрукт забезпечує узufруктарію найбільш повний і захищений обсяг можливостей щодо володіння і користування чужою річчю, причому це право має захист проти невизначеного кола осіб, а не лише проти конкретного контрагента. Власник при цьому зберігає титул власності (dominium), тоді як узufруктуарій отримує повноваження утримання речі та витягання з неї плодів і доходів (ius utendi et fruendi), без права розпорядження. Виходячи з природи речового права як абсолютного, конструкція узufрукта відзначається стабільністю та непорушністю: припинення узufрукта можливе лише на підставах, прямо визначених законом або угодою сторін при його встановленні [2, с. 158].

У вітчизняній правовій системі поняття узufрукту тривалий час не мало прямого нормативного відображення, однак, його змістові риси опосередковано простежувалися у низці суміжних правових конструкцій, зокрема, таких як право користування (сервітут), оренда, довірча власність чи право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис).

Що стосується управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки, то узufрукт не застосовувався як інструмент регулювання, а до моменту втрати чинності Господарським кодексом України 28 серпня 2025 року, управління у цій сфері здійснювалось на основі права господарського відання або права оперативного управління [3].

Згадані правові конструкції, будучи похідними від права власності, наділяли суб'єктів господарювання певними речовими повноваженнями щодо володіння, користування і розпорядження майном, яке належить територіальним громадам. Водночас, їхня природа мала виразний адміністративно-господарський характер, що обмежувало можливості застосування приватноправових підходів до регулювання відносин з управління публічним майном.

У зв'язку з ухваленням Закону України № 4196-IX від 09.01.2025 року «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [4] законодавець фактично ініціював докорінне переосмислення механізмів функціонування комунального сектора економіки. З одного боку, згаданий закон тимчасово зберігає дію принципів, сформованих у межах правових режимів господарського відання та оперативного управління, проте, з іншого, – містить положення, що засвідчують поступову еволюцію цих категорій у напрямі цивілістичної доктрини речових прав.

Показовим у цьому контексті є поява на нормативному рівні категорії «узуфрукту комунального майна», який визначено як право особистого безоплатного володіння і користування комунальним майном [4]. Аналіз положень законодавства дозволяє виокремити низку характерних ознак, що визначають специфіку та функціональні особливості узufрукту комунального майна, серед яких:

- узufрукт комунального майна є обмеженим речовим правом на комунальне майно;
- узufрукт комунального майна передбачає безоплатне володіння та користування комунальним майном;
- узufрукт комунального майна забезпечує збереження титулу власності за територіальною громадою, а також гарантує законодавчий захист інтересів власника майна;
- узufруктаріями, тобто особами, які можуть отримати комунальне майно на праві узufрукту, можуть бути органи місцевого самоврядування, комунальні організації (установи, заклади), комунальні некомерційні товариства та інші юридичні особи, які не мають на меті одержання прибутку та єдиним учасником (засновником) яких є територіальна громада, а також юридичні особи, єдиним учасником (засновником) яких є територіальна громада, господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді або іншій юридичній особі, єдиним учасником (засновником) якої є територіальна громада;
- узufрукт комунального майна встановлюється рішенням уповноваженого органу місцевого самоврядування та не потребує укладення договору між сторонами правочину, а також може встановлюватися у процесі перетворення (реорганізації) комунальних підприємств, коли майно, закріплене за ними на праві господарського відання або оперативного управління, передається юридичній особі - правонаступнику такого підприємства на праві узufрукта;

- на праві узупфрукту комунального майна можуть бути передані у користування будь-які види рухомого або нерухомого майна (крім земельних ділянок), що перебувають у власності територіальної громади;
- узупфрукт комунального майна надає можливість узупфруктарію отримувати доходи, плоди або іншу вигоду від використання майна;
- узупфрукт комунального майна передбачає використання майна виключно за визначеним уповноваженим органом місцевого самоврядування цільовим призначенням;
- узупфрукт комунального майна покладає на узупфруктарія обов'язок утримувати передане на праві узупфрукта комунальне майно в належному стані, за власний рахунок проводити його поточний ремонт;
- узупфрукт комунального майна може бути встановлений строком на 5 років або безстроково.

Отже, узупфрукт комунального майна постає як особлива форма обмеженого речового права, у якій органічно поєднуються елементи приватноправового володіння з механізмами публічно-правового регулювання, що дозволяє забезпечити збалансоване співвідношення між інтересами територіальної громади як власника майна та потребами суб'єктів, які наділяються правом його користування. Так, у межах цієї конструкції законодавець запроваджує систему юридичних обмежень, спрямованих на збереження публічного інтересу та недопущення відчуження комунальної власності: узупфруктарій позбавлений можливості передавати майно у власність чи користування третім особам, змінювати його цільове призначення, відчужувати або вчиняти дії, що можуть призвести до зменшення вартості чи втрати об'єкта власності територіальної громади. Водночас, узупфрукт характеризується похідним і невідчужуваним характером, цільовим та соціально-економічним призначенням, а також можливістю виникнення у процесі реорганізації комунальних підприємств як правонаступна форма користування майном, раніше закріпленим на праві господарського відання чи оперативного управління.

Варто відзначити, що органи місцевого самоврядування вже активно почали застосовувати інститут узупфрукту як правовий механізм ефективного використання комунальної власності. У практиці діяльності міських, селищних та сільських рад дедалі частіше зустрічаються рішення про передачу об'єктів комунального майна у користування на праві узупфрукта комунальним підприємствам, установам, організаціям, а також юридичним особам, засновником яких є територіальна громада.

Безсумнівно, на доктринальному рівні запровадження інституту узупфрукту комунального майна постає як вагомий чинник модернізації національної системи права, відкриваючи нові концептуальні горизонти для осмислення природи публічної власності у межах приватноправової парадигми. Його поява свідчить про поступовий перехід українського правопорядку від адміністративно-командних механізмів управління майном до моделі, заснованої на принципах речової стабільності, економічної гнучкості та публічної відповідальності. Узупфрукт комунального майна дозволяє забезпечити спадкоємність правових режимів у період трансформації господарсько-правових конструкцій, що набуває особливого значення в контексті скасування Господарського кодексу України, адже він постає не просто як технічне правове нововведення, а як системоутворюючий елемент сучасної правової доктрини, який уособлює перехід від адміністративно-господарського способу мислення до цивілістичного розуміння власності як універсальної, динамічної та адаптивної правової категорії, здатної задовольняти публічні інтереси, не порушуючи при цьому права власника майна.

Разом із тим, слід зауважити, що практична імплементація узупфрукту може викликати низку проблем теоретико-правового, організаційного та фінансового характеру. Серед найсуттєвіших викликів варто відзначити необхідність узгодження нового механізму з чинними договорами оренди комунального майна, визначення чітких критеріїв та методики оцінювання економічної вигоди й ефективності користування комунальним майном, створення дієвої системи контролю за дотриманням цільового призначення об'єктів комунальної власності і збереження їх технічного стану. Важливо також запобігти потенційним зловживанням із боку узупфруктаріїв, які, переслідуючи короткострокові економічні інтереси, можуть нехтувати обов'язком належного утримання об'єктів комунальної власності.

Проблемність запровадження узупфрукту в українських реаліях зумовлена і тим, що перехід від адміністративно-директивної моделі управління, заснованої на правах господарського відання та оперативного управління, до більш гнучкого цивільно-правового інституту узупфрукту вимагає не лише проведення інвентаризації активів, а й глибокого переосмислення принципів муніципального менеджменту, що включає в себе удосконалення системи бухгалтерського обліку, запровадження прозорих механізмів фінансової звітності, а також підвищення рівня правової компетентності посадових осіб місцевого самоврядування.

У підсумку вважаємо, що ефективна реалізація узупфрукту комунального майна на сучасному етапі розвитку можлива лише за умови комплексного оновлення нормативно-правової бази та формування нової управлінської культури, орієнтованої на принципи сталого, відповідального й економічно доцільного використання комунальної власності.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що інститут узупорядкування комунального майна виступає ефективним механізмом гармонізації приватноправових та публічно-правових інтересів, оскільки дозволяє поєднувати повноту власності територіальної громади з можливістю суб'єктів, наділених правом користування, здійснювати ефективне володіння та користування комунальним майном, отримуючи при цьому економічну вигоду, не порушуючи принципів збереження публічного ресурсу та цільового призначення об'єктів.

Аналіз історичного розвитку узупорядкування, його доктринального осмислення та законодавчого закріплення у вітчизняній правовій системі засвідчує, що інститут успадковує римські цивілістичні засади обмеженого речового права, зберігає абсолютний характер речового права, забезпечує стабільність і непорушність користування майном, а також формує основу для перетворення адміністративно-господарських моделей управління комунальною власністю на цивілістично орієнтовані, гнучкі та адаптивні правові конструкції.

Імплементация узупорядкування комунального майна в Україні є складним процесом, що потребує комплексного вирішення теоретико-правових, організаційних та фінансових завдань: узгодження нового механізму з чинними договорами оренди, оцінки ефективності користування майном, контролю за його цільовим призначенням і технічним станом, запобігання можливим зловживанням з боку узупорядкувачів, переосмислення принципів муніципального менеджменту, що разом покликане забезпечити ефективне та збалансоване управління комунальною власністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:Фі

1. Філонова Ю.М. Інституціоналізація узупорядкування у вітчизняне законодавство. *Рекодифікація речового права: збірник матеріалів XIV Міжнародного цивілістичного форуму*. Одеса: Видавництво «Юридика», 2025. С. 154–161. URL: https://lawmaking.academy/wp-content/uploads/KRC_conf_Rekodyfikatsiya-rechovogo-prava_2025.pdf.
2. Філонова Ю.М., Явор О.А., Піддубна В.Ф., Маслова-Юрченко К.О. цивільно-правова конструкція узупорядкування в країнах Європи та України: перспективи вдосконалення чинного цивільного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4. 2025. С. 155–159. URL: http://lsey.org.ua/4_2025/37.pdf.
3. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
4. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 09.01.2025 № 4169-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text>.