

**ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ
ЯК ПРЕДМЕТУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ****PECULARITIES COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT
AS A SUBJECT OF PUBLIC LAW DISPUTES**

Скляренко І.В., помічник судді

*Ленінський районний суд м. Кропивницького*Соболь Є.Ю., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права*Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка*

Постановка проблеми У зв'язку з початком у 2015 році процесу децентралізації влади в Україні було розширено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю. Також у 2017 році було внесено зміни у вітчизняне процесуальне законодавство. Правовідносини у сфері управління комунальною власністю є різноплановими, мають як приватно-правовий так і публічно-правовий характер, спрямовані на задоволення потреб жителів відповідної громади. Тому, враховуючи публічно-правовий характер даної категорії, управління комунальною власністю як певний процес (діяльність), в ході якого приймаються певні рішення (акти) може виступати предметом, зокрема, публічно-правових спорів, що розглядатиметься в порядку адміністративного судочинства. Відтак, виникає необхідність дослідити дану категорію саме крізь призму її публічно-правового (адміністративно-правового) визначити її сутнісні особливості та ознаки саме як предмету публічно-правових спорів. **Завданням** статті є характеристика управління комунальною власністю як діяльності, що може бути предметом публічно-правових спорів. Для досягнення цього завдання у статті застосовувалися **методи** аналізу та синтезу (для визначення понять та їх ознак, що досліджувалися в цій статті), метод порівняння (для співставлення різних думок вчених стосовно розуміння певних правових явищ), діалектичний метод (для дослідження управління комунальною власністю як правового явища, що формується за допомогою різних чинників). **Результат** Сформульовано поняття управління комунальною власністю як діяльності, що може бути предметом публічно-правових спорів, визначено її ознаки, форми, здійснено їх класифікацію з урахуванням публічно-правового характеру даної категорії, встановлено особливості розмежування публічно-правового та приватного правового аспекту даної правової категорії. **Висновки** Доведено, що управління комунальною власністю є адміністративно-правовою категорією, яка є певною діяльністю, що може виступати предметом публічно-правових спорів, незважаючи на певний приватно-правовий аспект, визначено її ознаки та класифіковано її форми з урахуванням публічно-правового характеру даної категорії, визначено можливі способи розмежування публічно-правового та приватно-правового аспектів даної категорії.

Ключові слова: публічне управління; управління комунальною власністю; адміністративне судочинство; публічно-правовий спір, предмет публічно-правового спору.

Problem statement Decentralization of power in Ukraine that was launched in early 2015 has extended the powers of local governments in the communal property management. Moreover, in 2017 some changes were introduced into national procedural legislation. Legal relations in the communal property management are multi-faceted, both of private and public-law nature. They are aimed at meeting the needs of residents of a respective community. Therefore, given the public-law nature of this category, communal property management, viewed as a process in which certain decisions (acts) are made, may become the subject of public-law disputes to be considered in the administrative court. Thus, there is a need to explore this category through the prism of its public-law (administrative law) character by defining its characteristics as the subject of the public-law dispute. In view of this, the **purpose** of this article is to characterize communal property management as an activity that can be the subject of the public-law dispute. To achieve the goal, several **methods** have been applied: analysis and synthesis (for definition of concepts and their characteristics investigated in this article), comparison (for comparing different views of researchers on certain legal phenomena), dialectical method (for research of management of communal property as a legal phenomenon formed by various factors). **Results** The article defines the concept of communal property management as the activity that can become the subject of public-law disputes. It also describes the features and forms of communal property management based on the public-law nature of this category, provide their classification, and specify the difference between public legal and private legal aspects of the phenomenon under research. **Conclusion** The paper proves that communal property management is an administrative-law category and an activity that can become the subject of public-law disputes, despite certain private-law aspects, the forms of communal property management are classified based on its public-law nature and the ways of distinguishing between its private and public law aspects are determined.

Key words: public administration; communal property management; administrative law; public law dispute, subject of public law disputes.

Постановка проблеми

Після прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 року № 157-VIII [1] було розпочато процес децентралізації влади. Об'єднання територіальних громад надано більше можливостей для вирішення місцевих питань, а відтак збільшено їх відповідальність за прийняті рішення, зокрема, й у сфері управління комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності. Комунальна власність (майно), як і будь-який інший вид власності, пов'язана з метою (функцією) задоволення потреб її власника, що може реалізовуватися, зокрема, володінням, користуванням і розпорядженням такою власністю.

Кожна з означених функцій потребує на окреме дослідження. Так, В.А. Устименко розподіляючи повноваження між органами місцевого самоврядування та органами державної влади у сфері управління комунальним майном виді-

лив адміністративну, податкову, кредитно-інвестиційну, презентаційну (рекламну) складову, безпосереднє виконання суб'єктами господарювання програмних документів міського розвитку, правове регулювання (акти органів місцевого самоврядування), містообслуговуючу інституційну складові міської інфраструктури, права на природні ресурси складові механізму впливу органів місцевого самоврядування на розвиток міського господарства [2]. І.О. Бондаренко досліджував категорію управління комунальною власністю крізь призму взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у сфері управління комунальною власністю та визначив їх координаційну, субординаційну та реординаційну форми [3]. І.Б. Гуськова розглядає управління комунальною власністю як вид соціального управління, яке є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на усі об'єкти власності, що належать йому та територіальній громаді [4, с. 230].

В свою чергу, К. Лаусберг (С. Lausberg, 2017) та А. Воевник-Філіповська (А. Wojewnik-Filipkowska, 2017) звертають увагу на способи прийняття рішень державними адміністраціями у європейських містах у процесі муніципального (комунального) управління нерухомістю [5]; О. Каганова (О. Kaganova, 2000) та Р. Ніар-Стоун (R. Naugar-Stone, 2000) – на концептуальну еволюцію управління комунальною власністю взагалі, та управління комунальними (муніципальними) активами в країнах з перехідною економікою [6].

Разом із тим, у процесі управління органами місцевого самоврядування такою власністю виникають різноманітні, в тому числі й публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства.

Зокрема, С.В. Бакуліна дослідила особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів, що частково поєднується з публічно-правовими спорами у сфері управління комунальною власністю [7]; у О.В. Хахалевої предметом спору є публічні права і обов'язки учасників спірних адміністративно-правових відносин та законність адміністративних актів, певна правова процедура вирішення спорів [8, с. 66]; у М.І. Смоковича предмет спору є об'єктом матеріальних правовідносин, з приводу якого і виник юридичний конфлікт. Такими об'єктами можуть бути дії, речі чи нематеріальні об'єкти [9, с. 42].

Разом із тим, особливості управління комунальною власністю саме як публічно-владного управлінського процесу, який є предметом публічно-правового спору залишилися поза межами досліджень вказаних вчених, оскільки вони акцентували свою увагу лише на загальних матеріально-правових або процесуально-правових аспектах. Тому, метою статті є визначення адміністративно-процесуальних аспектів управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів. Її новизна полягає у розгляді категорії управління комунальною власністю в якості предмету саме публічно-правових спорів з урахуванням її публічно-владного характеру. Завданням статті є визначення поняття та ознак управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів, його суб'єктів і форм, а також розмежування публічно-правового та приватно-правового аспектів даної категорії.

Поняття та ознаки управління комунальною власністю як предмету публічно-правових спорів

Поняття "управління" має економічні, юридичні, політичні, соціальні та інші аспекти. Так, у соціології поняття "управління" визначають як функцію організмів, систем різної природи (біологічної, соціальної, технічної), що забезпечує збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію програми, цілі діяльності [10, с. 537].

А.В. Перфільєв розглядає поняття "управління" як вплив керуючої підсистеми (суб'єкт) на керовану підсистему (об'єкт), як властивість, що забезпечує впорядковане функціонування системи в умовах мінливого навколишнього середовища [11, с. 21]. На нашу думку дане визначення відображає загальну суть даної категорії як особливого об'єктно-суб'єктного зв'язку, на основі якого можна виокремити види управління за такими критеріями:

- сфера діяльності (біологічне, економічне, соціальне, політичне, духовне та ін. управління);
- особливості обов'язкових елементів управління – суб'єкта та об'єкта (публічне, приватне управління).

Безумовно, важливим є визначення поняття "публічне управління" як родової категорії управління комунальною власністю. Так, за Д. Кілінг (Keeling D., 1972) "*публічне управління*" (англ. public management), це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [12, с. 15]. За К. Політт (С. Pollitt, 2004) та Г. Буккаерт (G. Bouckaert, 2004) термін "публічне управління" може вживатися у трьох основних

значеннях: як діяльність державних службовців і політиків; як структура і процедура діяльності органів державної влади; як системне вивчення діяльності, структур та процедур [13].

О. Оболенський, А. Мельник та Васіна А.Ю. вважають, що публічне управління включає в себе дві складові: державне управління (суб'єктом є органи державної влади) та громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [14]. Але, на нашу думку, тут помилково звужуються суб'єкти публічного управління, зокрема, не згадуються органи місцевого самоврядування як суб'єкти комунального управління, оскільки в ст.5 Конституції України, вказано, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [15]. Тому, вважаємо, що ототожнення органів державної влади та органів місцевого самоврядування при класифікації публічного управління є помилковим з огляду на різні способи їх утворення та функціонування. Наприклад, органи місцевого самоврядування є виборними органами, мають власний бюджет та за загальним правилом не підзвітні та не підконтрольні органам державної влади. І *комунальне управління* є сферою діяльності означених органів. Його визначають як недержавний вид публічної владно-управлінської діяльності, що врегульований нормами адміністративного права та направлений на реалізацію завдань і функцій місцевого самоврядування з питань місцевого значення. Комунальне управління здійснюється виконавчими органами місцевого самоврядування, а також сільськими, селищними й міськими головами, на місцевому рівні та в інтересах територіальної громади [16, с. 185]. При цьому відзначимо що у тут вказано неповний суб'єктний склад такого управління, оскільки відповідні місцеві ради є основними суб'єктами комунального управління, мають значні повноваження у цій сфері як безпосередні представники жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Слід наголосити, що комунальне управління є видом публічного в силу як мети його здійснення, так і особливостей його суб'єкта. Також слід вказати, що комунальне управління як вид публічного управління пов'язане із державним управлінням, однак не є його підвидом.

Н.Я. Борсук пропонує сформулювати поняття "управління об'єктами комунальної власності" як здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядження цими об'єктами у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення потреб територіальної громади. Вона вказує, що дане визначення розмежує повноваження між власником комунального майна, яким є територіальна громада, та її представницькими структурами – органами місцевого самоврядування, які мають право управляти комунальною власністю. А також, що з погляду адміністративного права управління комунальною власністю – це багатоступінний процес, який полягає у здійсненні права комунальної власності виключно у публічних інтересах з метою забезпечення ефективного функціонування територіальних громад, органів місцевого самоврядування [17, с. 54, 59]. Означене визначення містить об'єктно-суб'єктний склад управління комунальною власністю та публічно-правовий (владно-управлінський) характер впливу відповідного суб'єкта (органу місцевого самоврядування) на об'єкти права комунальної власності.

Як вбачається зі ст. 5 КАС України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист [18].

При цьому, згідно п. 2 ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, у яких, зокрема, хоча

б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг [18]. Тобто, основною ознакою публічно-правового спору є здійснення суб'єктом владних повноважень публічно-владних управлінських функцій або надання адміністративних послуг. При цьому, з наведених вище визначень вбачається, що управління комунальною власністю є, зокрема, діяльністю з реалізації органами місцевого самоврядування (суб'єктами владних повноважень) публічно-владних управлінських функцій, а тому дана діяльність в цій частині може виступати предметом публічно-правових спорів.

Разом з тим, вказані вчені, досліджуючи управління комунальною власністю, не акцентували свою увагу на тому, що даний процес (діяльність) є предметом правового спору, зокрема і публічно-правового, а тому розглядали цю категорію лише крізь призму матеріального (цивільного, адміністративного) права, а тому, пропонуємо, з урахуванням ознак публічно-правового спору, визначених у ст. 4 КАС України, визначити *управління комунальною власністю* як вид публічного управління, що полягає у діяльності уповноважених суб'єктів права комунальної власності (органів місцевого самоврядування та ін.) щодо реалізації повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

На підставі даного визначення управління комунальною власністю, пропонуємо визначити такі його ознаки як предмету публічно-правових спорів:

1) є певним процесом, управлінською діяльністю, що виражається у різноманітних формах;

2) суб'єктом такого управління є органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації), що виступають в якості суб'єкта права комунальної власності;

3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці;

4) суб'єкти такого управління керуються як нормами публічного так і приватного права.

Як видно, управління комунальною власністю є публічно-владною управлінською діяльністю, а тому може виступати предметом публічно-правового спору, оскільки, вказані ознаки управління комунальною власністю пов'язані з ознаками публічно-правового спору, а відтак характеризують цю категорію як предмет такого спору. Тому, більш детально розглянемо особливості суб'єктного складу управління комунальною власністю та форм його реалізації, а також питання розмежування приватного та публічного аспектів даної категорії, оскільки дані ознаки найбільш повно характеризують особливості даної категорії як предмету публічно-правового спору.

Суб'єкти управління комунальною власністю

Як випливає із запропонованого нами визначення управління комунальною власністю суб'єктом такого управління є суб'єкт права комунальної власності, тобто органи місцевого самоврядування та уповноважені ними суб'єкти (органи державної влади, підприємства, установи, організації), які у відповідності до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій або наданні адміністративних послуг можуть бути суб'єктами владних повноважень [18].

При цьому, Н.Я. Борсук до суб'єктів управління комунальною власністю включає Верховну Раду України,

Президента України, Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування [17, с. 140–150]. На нашу думку, з таким переліком суб'єктів управління комунальною власністю не можна погодитися з огляду на таке.

Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції, визначеної Конституцією України та законами України, регулюють інститут комунальної власності шляхом видання відповідних нормативних актів. При цьому, вони не реалізують жодних повноважень, безпосередньо пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності, а відтак відносити їх до таких суб'єктів недоцільно.

Спеціальний Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" містить низку положень, які визначають повноваження суб'єктів управління комунальною власністю у цій сфері. Наприклад, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають ряд повноважень щодо управління комунальною власністю. Так, відповідно до ст. 29 цього Закону до їх відання належать:

- управління в межах, визначених радою, майном, що належить докомунальної власності відповідних територіальних громад;
- контроль за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності;
- заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності;
- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та організація виконання цих програм;
- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію [19].

Крім того, органи місцевого самоврядування, для більш ефективної реалізації своїх повноважень у сфері управління комунальною власністю делегують окремі повноваження органам державної влади (зазвичай відповідним місцевим державним адміністраціям) за допомогою спеціально схвалюваних локальних нормативних актів.

Форми управління комунальною власністю

Згідно п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності [18], а тому, для більш повної характеристики управління комунальною власністю як предмета публічно-правового спору слід дослідити форми, в яких воно здійснюється.

Діяльність суб'єктів комунальної власності – суб'єктів публічної адміністрації реалізуються шляхом видання адміністративних актів, у порядку, що регулюється нормами адміністративного права. При цьому, вказані акти можуть мати і цивільно-правові наслідки (наприклад, рішення відповідного органу про створення комунального закладу з передачею йому певного майна, надання у власність земельної ділянки, укладення договору оренди приміщення, тощо). Таким чином, суб'єкти права комунальної власності здійснюють свої повноваження щодо комунальної власності у певних формах. Так, М.Л. Миговський визначив поняття *форми управління комунальним майном* як сукупності юридичних засобів, прийомів, режимів, способів, що застосовуються територіальною громадою або її представницьким органом для впливу на об'єкт комунальної власності з метою його ефективного використання. Крім того, він виділив такі форми управління комунальною власністю як: самостійне використання комунального майна; спільне використання об'єктів

комунальної власності; безоплатна передача до державної власності; передача майна до комунальної власності територіальних громад або у їх спільну власність; створення комунальних підприємств та закладів; концесія; участь органів місцевого самоврядування у господарських товариствах; продаж комунального майна спільної власності; застава комунального майна; оренда комунального майна; приватизація комунального майна [20].

Погоджуючись з наведеними класифікаціями форм управління комунальної власності, все ж вважаємо за необхідне вказати, що дані класифікації відображають лише приватно-правовий аспект управління комунальною власністю, оскільки характеризують форми класичної триади права власності – володіння, користування та розпорядження. При цьому, адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних особливостей управління комунальною власністю як певної нормативно-визначеної процедури дані класифікації не відображають. Тому, пропонуємо форми управління комунальною власністю класифікувати також і за такими критеріями:

1) за суб'єктом – ті, що здійснюються територіальною громадою (шляхом місцевого референдуму, громадських обговорень, тощо); відповідним органом місцевого самоврядування; його виконавчим органом або структурним підрозділом виконавчого органу; органом державної влади на підставі делегованих йому повноважень; комунальними підприємствами, установами, організаціями; підприємствами, установами, організаціями інших форм власності (державної, приватної, змішаної);

2) за ступенем впливу – безпосередньо (суб'єктом управління реалізується певна форма управління шляхом безпосереднього визначення юридичної долі об'єкта комунальної власності); опосередковано (суб'єкт управління вищого рівня впливає на суб'єкта управління нижчого (однакового) рівня в частині визначення юридичної долі об'єкта комунальної власності);

3) за формою впливу – шляхом видання нормативного або адміністративного (індивідуального) акту;

4) за характером об'єктів – невизначене коло об'єктів (певні види об'єктів); індивідуально визначений об'єкт (об'єкт, який можливо ідентифікувати за його особливим ознаками – місце розташування, реєстраційний номер, розмір, тощо);

5) за характером впливу – майновий (приватизація, відчуження, оренда, концесія, тощо) та немайновий (облік, контроль, нагляд, планування, тощо);

6) за ступенем публічного значення об'єктів – локального характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення потреб жителів, суб'єктів публічної адміністрації, які знаходяться у межах міста, села, селища); місцевого характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб жителів кількох міст/сіл/селищ або району (районів) та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території); регіонального характеру (об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб мешканців області (областей), Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території).

Розмежування публічно-правового та приватно-правового аспектів управління комунальною власністю

Форми управління комунальною власністю можуть мати як публічно-правові так і цивільно-правові наслідки (наприклад, рішення відповідного органу про створення комунального закладу з передачею йому певного майна, надання у власність земельної ділянки, укладення договору оренди приміщення, тощо). У зв'язку з функціонуванням в Україні різних спеціалізованих (зокрема, адміністративних) судів у правовідносинах, пов'язаних з управлінням комунальною власністю слід вирізняти

публічно-правовий (адміністративний) та цивільно-правовий аспект, що має важливе значення для визначення предметної юрисдикції відповідного правового спору у сфері управління комунальною власністю та його віднесення саме до публічно-правового.

Так, автори підручника "Загальне адміністративне право" пропонують застосовувати теорії (способи) розмежування публічного (адміністративного) та приватного права, з урахуванням праць європейських вчених-правознавців [21]. Вони виокремлюють такі способи:

1) *Теорія субординації (теорія влади-підпорядкування)* – якщо між державою та особою виникають відносини влади-підпорядкування, то відповідні дії публічної адміністрації або адміністративні акти, які стосуються цих відносин, мають публічно-правову природу. Зазначене так само діє й щодо спорів про право, які стосуються цих відносин. У разі якщо між державою та громадянином виникають відносини, в яких вони взаємодіють як рівнозначні суб'єкти, зазначені правовідносини матимуть приватноправову природу.

2) *Спеціально-правова теорія* – до публічного (адміністративного) права, відповідно до цієї теорії, норма права належатиме у тому разі, якщо вона за будь-яких умов її застосування уповноважує або зобов'язує винятково суб'єкта публічної адміністрації до певної дії чи рішення. Інші норми належатимуть до приватного права. Публічно-правовий спір має місце у тому випадку, коли юридичні приписи, яких стосується спір, належать до публічного права. Застосування спеціально-правової теорії здійснюється у два етапи: спочатку слід встановити, які саме юридичні приписи є об'єктом юридичного спору. І лише після цього можна перевіряти, чи є вони публічно-правовими (адміністративними).

3) *Двоступенева теорія* – відправною точкою зазначеної теорії є два основних положення: публічна адміністрація може виконувати покладені на неї обов'язки також у приватноправовій формі; публічна адміністрація може втілювати у життя публічно-правові рішення за допомогою приватноправових дій, заснованих на положеннях цивільного права. Останнє із зазначених положень зумовлює висновок про існування таких правовідносин, в яких мають місце як публічно-правові (адміністративні), так і приватноправові елементи.

Двоступенева теорія розмежує певні правовідносини залежно від рівнів прийняття рішення: перший рівень (відповідає на питання "якщо"): рішення суб'єкта публічної адміністрації, якщо він діє, є публічно-правовим; другий рівень (відповідає на питання "як"): вид та спосіб того, як діє публічна адміністрація, можуть бути публічно-правовими (адміністративними) та приватноправовими. Двоступенева теорія застосовується переважно у сфері надання субвенцій (субсидій, дотацій) та у сфері користування публічними установами (об'єктами) [22, с. 49–54].

Водночас ЦПК України, ГПК України, а також КАС України у редакції 2017 року не дають однозначної відповіді на це важливе питання [18, 23, 24].

При цьому, варто підкреслити, що у правовідносинах у сфері управління комунальною власністю органи місцевого самоврядування виступають розпорядниками комунального майна, тобто, орган місцевого самоврядування не є безпосереднім його власником, оскільки він здійснює розпорядження ними від імені територіальної громади в інтересах жителів такої громади. Тобто, орган місцевого самоврядування виконує, перш за все, волю і прагнення жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що регулюється нормами публічного права. У даному випадку орган місцевого самоврядування діє саме у публічних інтересах, адже він здійснює ефективне управління комунальною власністю.

Також, щодо рівності сторін у правовідносинах (суб'єкт владних повноважень – приватна особа) варто зазначити наступне. Суб'єкт владних повноважень має розбудований апарат публічних службовців, а також матеріально-фінан-

сові ресурси для здійснення власних та делегованих повноважень. Отже, такий орган має певні переваги над іншими учасниками адміністративного процесу. Власне нівелювання цих переваг під час судового розгляду спору є основною метою адміністративного судочинства [25]. Відтак, вважаємо, що лише чітке закріплення розмежування предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю у вітчизняних процесуальних кодексах сприятиме усуненню наявних в них суперечностей щодо визначення публічного чи приватного характеру вказаних спорів.

Висновки

Таким чином, управління комунальною власністю є певним процесом (публічно-владною управлінською діяльністю), яка оформлюється відповідними адміністративними актами, має публічно-правовий характер, а тому є предметом публічно-правових спорів. Ознаками управління комунальною власністю, що характеризують дану категорію як предмет публічно-правового спору, є наявність відповідного суб'єкта – суб'єкта владних повноважень, який здійснює публічно-владну управлінську діяльність в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

При цьому, управління комунальною власністю, в силу особливостей його об'єкта та суб'єкта має як публічно-правовий так і приватно-правовий характер, що обумовлює різноманітність форм його здійснення, у процесі якого можуть виникати, серед інших, і публічно-правові спори, вирішення яких віднесено до предметної юрисдикції адміністративних

судів. У зв'язку з цим, виникає питання у розмежуванні предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю між адміністративними та цивільними (господарськими) судами, яке можливо вирішити за допомогою змін у законодавство шляхом конкретної вказівки на вид спору та віднесення його до предметної юрисдикції того чи іншого суду.

При цьому, суб'єкти управління комунальною власністю шляхом прийняття публічно-правового рішення можуть діяти як приватно-правовий суб'єкт та керуватися як нормами публічного права так і приватного права. А тому, питання предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю потрібно вирішувати з урахуванням доктринальних підходів.

З огляду на особливий порядок здійснення адміністративного судочинства, повне віднесення розгляду спорів у сфері управління комунальною власністю до предметної юрисдикції інших судів є недоцільним, оскільки нівелюватиме ті переваги, які мають приватні суб'єкти при розгляді публічно-правових спорів у цій сфері в порядку адміністративного судочинства.

Разом з тим, відзначимо, що питання розмежування предметної юрисдикції спорів у сфері управління комунальною власністю залишається відкритим. Остаточним його вирішенням може стати чітке закріплення предметної юрисдикції таких спорів у законодавстві (як процесуальному, так і матеріальному).

ЛІТЕРАТУРА

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // *Відомості Верховної Ради України*, 2015. – № 13.- ст. 91
2. Устименко В. А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис. д-ра юрид. наук. НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. - Донецьк, 2007. - 33 с.
3. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. О., 2013. 21 с.
4. Гуськова І. Б. Система управління комунальною власністю. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 35. С. 229–235.
5. Lausberg, C., Wojewnik-Filipkowska, A. (2017). Decision-making in the European Municipal Real Estate Management – A Case Study Approach. *Świat Nieruchomości*, (4(102)), 23-30.
6. Olga Kaganova and Ritu Nayyar-Stone (2000) Municipal Real Property Asset Management: An Overview of World Experience, Trends and Financial Implications. *Journal of Real Estate Portfolio Management*: 2000, Vol. 6, No. 4, pp. 307-326.
7. Бакуліна С. В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2018. 20 с.
8. Хахалева Е. В. К вопросу о публично-правовых спорах (административно- правовой аспект). *Актуальные вопросы публичного права*. 2012. № 10. С. 63–71.
9. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
10. Социологический словарь / отв. ред. Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев. М.: Норма ; Инфра-М, 2010. 608 с.
11. Перфильев А. В. Регулирование как функция государственного управления: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2004. 175 с.
12. Keeling D. *Management in Government* / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.
13. Pollitt, C. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. C. Pollitt, G. Bouckaert. — Oxford: University Press, 2004. 240 p.
14. Мельник А. Ф. *Державне управління: підручник*. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. К: Знання, 2009. 582 с.
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
16. Кравчук О. О. Адміністративно-правове регулювання комунального управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 255 с.
17. Борсук Н. Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні. дис. докт. юрид. наук. Київ, 2019. 407 с. URL: http://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Borsuk_N_Y.pdf
18. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
19. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
20. Миговський М. Л. Функціональні форми управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_9.
21. Deterbeck S. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht* / S. Deterbeck. 4. Auflage. – Verlag C.H. Beck, München, 2006; Franz-Joseph Peine *Allgemeines Verwaltungsrecht* / von Fran-Joseph Peine. – 5, neubearb. Aufl. – Heidelberg: Müller 2000; Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Verlag C.H. Beck, München, 2004.
22. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. *Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника*. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
23. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
24. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
25. Складенко І. В. Розмежування юрисдикції судів щодо вирішення земельних спорів за участю органу місцевого самоврядування. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції "Право: історія, теорія, практика"* (м. Харків, 23–24 лютого 2018 р.). Херсон: Видавничий дім "Гельветика", 2018. С. 76–80.