

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет

Кафедра конституційного,
адміністративного та фінансового
права

КУРСОВА РОБОТА

з дисципліни: «Актуальні проблеми господарського права»

на тему:

**„Правовий механізм та способи відчуження державного
та комунального майна”**

Студента 1 курсу групи ПРм - 11
Галузь знань 0304 «Право»
Спеціальність 8.03040101 «Правознавство»
Насалика Т. – Ю. Б.
Керівник: д.ю.н., проф. Гречанюк С.К.

Національна шкала _____
Кількість балів: _____ Оцінка: ECTS _____

Члени комісії

_____	_____
(підпис)	(прізвище та ініціали)
_____	_____
(підпис)	(прізвище та ініціали)
_____	_____
(підпис)	(прізвище та ініціали)

ТЕРНОПІЛЬ – 2016

Зміст

Вступ.....	3
Розділ 1. Загальна характеристика права власності на майно держави та територіальної громади	
1.1. Поняття та особливості державного і комунального майна.....	5
1.2. Зміст права державної та комунальної власності.....	10
Розділ 2. Способи та механізми відчуження державного та комунального майна	
2.1. Поняття відчуження державного і комунального майна, способи його здійснення.....	17
2.2. Уповноважені органи у сфері відчуження державного та комунального майна.....	24
Розділ 3. Приватизація, як один з основних механізмів відчуження державного та комунального майна	
3.1. Відчуження та приватизації майна – співвідношення понять.....	28
3.2. Порядок здійснення приватизації державного та комунального майна.....	31
Висновки.....	38
Список використаних джерел.....	40

Вступ

Актуальність теми. Тема державної власності була завжди актуальною. Однак, у наш час через плани щодо більшої приватизації економіки України виникають нові проблеми, які постають перед правовою наукою стосовно відчуження державного та комунального майна. Причому такі проблеми набувають особливого резонансу, в зв'язку з тим, що державна власність фокусує інтереси і великого бізнесу, зацікавленого в отриманні контролю над її інвестиційно привабливими об'єктами і відповідного рівня прибутку, і пересічного громадянина, який, усвідомлюючи, що державне майно створювалася всім народом, бажав би теж отримати якийсь зиск від його ефективного використання.

Метою наукової роботи є дослідження правових механізмів та способів відчуження державного та комунального майна.

Завдання дослідження:

- встановити поняття та особливості державного й комунального майна;
- розкрити зміст державної та комунальної власності;
- дослідити поняття відчуження державного і комунального майна, способів його здійснення;
- встановити уповноважені органи у сфері відчуження державного та комунального майна, їх правовий статус;
- розкрити співвідношення понять відчуження та приватизація державного та комунального майна;
- дослідити порядок здійснення приватизації державного та комунального майна.

Об'єкт дослідження складають суспільні відносини щодо відчуження державного та комунального майна.

Предмет наукової роботи складають правові механізми та способи відчуження державного та комунального майна.

Ступінь дослідження теми. Найбільшу увагу дослідженню цієї теми надали: М.Й. Бару, А.И. Бібіков, М. В. Домашенко, А.В. Венедиктов, Ю.С. Васильєв, С.М. Корнеєв, В.К. Мамутова, З.В. Ромовська, Т.Б. Сіліна, І.В. Спасибо-Фатєєва, Я.М. Шевченко.

Теоретичне і практичне значення теми. Питання правових механізмів та способів відчуження державного та комунального майна гостро потребує належного, комплексного, повноцінного дослідження з метою виявлення ключових моментів, що сприяють зловживанням у цій сфері та втраті державного та комунального майна, зменшенні економічного потенціалу держави, територіальних громад. Виявлені проблеми в результаті дослідження можуть слугувати предметом подальшого глибшого розгляду теми та можуть бути використанні у навчальному процесі.

Розділ 1. Загальна характеристика права власності на майно держави та територіальної громади

1.1. Поняття та особливості державного і комунального майна

З прийняттям у 1996 р. Конституції України розпочався новий етап становлення та розвитку інституту комунальної та державної власності.

У результаті цього комунальна власність «стала відокремленою від державної власності як юридично, так і економічно, а відтак набула ознак самостійної форми власності», що «відповідно внесло істотні зміни щодо суб'єктів, якими були визнані територіальні громади сіл, селищ, міст та районів у містах, об'єктів та змісту перелічених форм власності» [36, 432].

В економічному сенсі власність представляє собою відношення приналежності (присвоєної) матеріальних благ, що полягає у встановленні над ними такого «господарського панування», яке дозволяє власнику по своїй волі усувати або допускати всіх інших осіб до використання свого майна, самостійно визначаючи характер такого використання.

К.І. Скловський пропонує використовувати форму власності як технічний термін при приватизації (синонім приналежності майна певній особі), оскільки «стосовно до законодавства про приватизацію перехід власності з державної у приватну є ключовим поняттям, приналежність конкретного майна тому чи іншому суб'єкту повинна бути чітко встановлена на всіх етапах укладення і виконання договору» [38, 394].

У плані правового регулювання право власності являє собою комплексний правовий інститут. До обґрунтування комплексності права власності існує два різних підходи:

1. Кожна галузь права впливає на ту чи іншу сторону права власності, і навпаки, право власності входить до предмети різних правових галузей. Розрізняються цивільно-конституційно і господарсько-правове поняття власності. Цивільно-правове поняття визначає повноваження власника,

конституційно-правове – сукупність мають майнове значення приватних прав (з точки зору гарантій держави власнику), господарсько-правове – відображає динаміку права власності). У силу цього комплексний характер набуває і суб'єктивне право, і правовідносини власності.

2. Галузь права регулює не весь інститут права власності, а конкретну форму власності.

Комплексність інституту права власності позначається на тому, що кожна галузь права регулює цікавить її аспект права власності. Разом з тим, саме через цю фрагментарність правового регулювання не можна повністю включити інститут права власності на предмет тієї чи іншої галузі права, на те він і комплексний інститут. Можна лише говорити, що велика змістовна частина інституту права власності врегульована цивільним законодавством, але не те, що інститут права власності є предмет вивчення виключно цивільного права.

У Конституції України та ЦК України відсутні спеціальні положення, присвячені формам власності, у цивілістичній літературі намітилася тенденція, за якої поняття «форми власності» стало розглядатися виключно як економічна, а не правова категорія [35, 470].

Цю тенденцію можна розцінювати як своєрідну негативну реакцію на ту роль, яку відігравала категорія «форми права власності» в радянські часи. Адже ця категорія використовувалася для обґрунтування Домінуючої ролі соціалістичної власності, яка виступала у формі державної (загальнонародної), колгоспно-кооперативної власності та власності громадських організацій.

У вітчизняній науці цивільного права чи не найпослідовніші ідеї відповідного змісту проводить Я. М. Шевченко, яка вважає, що Конституція України «не містить положень про поділ власності стосовно певних форм», бо «право власності, по суті, є єдиним для всіх суб'єктів власності», «незалежно від того, хто є суб'єктом права власності...», у зв'язку з чим, на її думку, «поділ на форми власності втрачає будь-який сенс» [37, 262].

Не вбачає достатніх підстав для виокремлення різних форм права власності й О. О. Первомайський, який констатує відсутність «сутнісної відмінності між... правом приватної власності... та правом власності територіальної громади чи держави Україна, що розглядається як публічна власність» [32, 111].

Завершуючи огляд існуючих підходів щодо категорії «форми власності», слід зазначити: той факт, що Конституція України та ЦК України формально не передбачають поділу власності на форми власності, ще не означає, що такого поділу реально не існує і що він не може бути проведений на доктринальному рівні. Адже, наприклад, чинне цивільне законодавство теж не містить положень про поділ норм цивільного права чи цивільних правовідносин на певні види, проте це не перешкоджає їх класифікації за відповідними ознаками (критеріями) на доктринальному рівні.

Сказане повного мірою стосується й права власності, яке з метою його глибшого пізнання та вироблення науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на подальше вдосконалення правового регулювання відносин власності, може поділятися за відповідними критеріями на певні форми та види.

Правові передумови поділу права власності на відповідні форми закладені у відповідних положеннях Конституції України, де, зокрема, йдеться: про власність Українського народу на землю та інші природні ресурси (ч. 1 ст. 13); про право власності на землю громадян, юридичних осіб та держави (ч. 2 ст. 14); про право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, тобто про приватну власність фізичних осіб (ч. 1 та ч. 2 ст. 41); про власність територіальних громад сіл, селищ, міст та районів у містах, тобто про комунальну власність (ч. 1 ст. 142, ч. 1 ст. 143) [1].

За змістом цих положень можна констатувати, що Конституція України передбачає три економічні форми власності: приватну, державну та комунальну. При цьому той факт, що зазначені вище форми власності

безпосередньо закріплені в Конституції України, засвідчує те, що вони набули статусу не тільки економічної, а й юридичної категорії.

Отже, правове поняття власності фіксує правомочності власника по відношенню до його речі, щоб показати і захистити їх абсолютність. Тільки власник діє у відношенні речі вичерпним, найбільш абсолютним чином.

Складність у конструюванні поняття власності полягає в тому, що закон вживає два різних поняття власності: «охоплює», тобто мається на увазі приналежність речі особі; «натуралістичне» – річ є власністю.

Є. О. Суханов виділяє дві сторони юридичних відносин власності:

- 1) відносини власника до належить йому майна як до свого;
- 2) відносини між власником і всіма третіми особами, зобов'язаними не перешкоджати власникові у здійсненні його повноважень (вираз абсолютного характеру права власності) [38, 486].

Крім того, представляється можливим виділити і третю сторону відносин власності – власник і держава, яка охоплює податкові відносини, захист і гарантії власності, правила державної реєстрації та обмеження обігу певних видів майна.

Про правомірність використання поняття «форми власності» як правової категорії свідчить також зміст багатьох інших положень Конституції України, де вживається відповідний термін (ч. 3 ст. 49, п. 5 ч. 1 ст. 116 тощо). На законодавчому рівні термін «форми власності» досить широко використовується в Господарському, Земельному, Лісовому, Податковому кодексах України та багатьох інших законодавчих актах, що, з одного боку, спростовує тезу про його «зникнення» із законодавчих актів, а з другого – свідчить про теоретичну і практичну вразливість ідеї відмови від категорії «форми власності» [34, 145].

Тож, оскільки чинне законодавство передбачає можливість встановлення певних особливостей, що стосуються суб'єктів, об'єктів, підстав набуття та припинення права власності різними категоріями власників, то в такому

контексті очевидним є те, що повинні існувати і відповідні форми права власності, які є способом вираження їх змісту [30, 5].

Такі підходи дістали відображення в ЦК України, який у розвиток відповідних положень Конституції України передбачає існування таких форм власності як: право власності Українського народу (ст. 324), право приватної власності (ст. 325), право державної власності (ст. 326), право комунальної власності (ст. 327), що у свою чергу, породжує низку непорозумінь теоретичного та практичного характеру [1].

Річ у тому, що Конституція України, проголосивши у ч. 1 ст. 13 Український народ суб'єктом права власності на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші ресурси, у той же час у ч. 2 ст. 14 та ч. 1 ст. 142 визнає суб'єктами права власності на землю громадян, юридичних осіб, державу, а також територіальні громади сіл, селищ, міст та районів у містах, що зумовлює постановку питання про співвідношення між відповідними формами права власності на землю. Адже за змістом наведених вище положень можна дійти висновку, що нібито у землі чи земельної ділянки може бути не один, а два власники: з одного боку, Український народ, а з іншого – держава, громадяни, юридичні особи чи територіальні громади, що суперечить постулату римського приватного права, за яким в однієї речі має бути лише один власник [33, 102].

У зв'язку з цим є підстави вважати, що за змістом статей 13 і 14 Конституції об'єктом права власності Українського народу і держави фактично є одна і та сама земля, яка не передана у приватну власність фізичних осіб та юридичних осіб або в комунальну власність територіальних громад. Тобто зазначені норми ніякого окремого права державної власності на землю, відмінного від права власності Українського народу, не передбачають.

З урахуванням сказаного є підстави вважати, що поняття «власність Українського народу» і «державна власність» є синонімічними, що не дає підстав для виділення двох окремих форм власності на землю у вигляді власності Українського народу та державної власності.

Сказане повною мірою стосується і співвідношення між власністю Українського народу та комунальною власністю. Адже за своєю природою місцеве самоврядування є однією з форм демократичної децентралізації державної влади, суть якої полягає у розподілі не тільки владних повноважень щодо здійснення завдань і функцій держави між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а й матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. У такому контексті комунальна власність є децентралізованою формою власності Українського народу, управління якою від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування.

Отже, можна зробити висновок, що відмінність комунальної від державної власності полягає у тому, що державна власність є матеріальною основою здійснення завдань і функцій держави у межах всієї території держави, а комунальна власність – завдань і функцій місцевого самоврядування, які є похідними від завдань і функцій держави, про що свідчать обсяг та зміст повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у відповідних сферах суспільного життя. Саме тому правовий режим комунальної власності, як уже зазначалося, багато в чому є схожим з правовим режимом державної власності, що не виключає наявності певних відмінностей між і ними у частині, що стосується змісту та складу об'єктів, підстав набуття та припинення права державної власності та права комунальної власності тощо.

1.2. Зміст права державної та комунальної власності

Зміст права власності складають приналежні власнику правомочності щодо володіння, користування і розпорядження майном. Зазначені правомочності, як і суб'єктивне право власності в цілому, являють собою юридично забезпечені можливості поведінки власника, вони належать йому доти, поки він залишається власником. У тих випадках, коли власник не в

зможі ці правомочності реально здійснити (наприклад, при арешті його майна за борги або коли майном незаконно володіє інша особа), він не позбавляється ні самих правомочностей, ні права власності в цілому.

Право державної власності як одна з форм власності, володіє всіма перерахованими ознаками.

Отже, зміст права власності завжди одне, незалежно від суб'єкта, проте особливості суб'єкта можуть зумовлювати спектр і характер його дій стосовно об'єкта власності, утворюючи той чи інший правовий режим останнього. За великим рахунком впливати на порядок здійснення права власності повинні економічна доцільність і суспільна прийнятність: приватна власність використовується так, щоб не нашкодити суспільству, а державна і комунальна – безпосередньо в інтересах суспільства. Тому при будь-якій формі власності її зв'язок із суспільством, визначальним межі її використання, очевидна. Але у державній й комунальній формі власності цей зв'язок найбільш сильна і підпорядкована закону зворотного зв'язку.

Правове регулювання відносин власності складається з норм, які:

1) встановлюють саму можливість належності матеріальних благ певним особам (конституційне, цивільне та адміністративне право – придбання і припинення права власності);

2) встановлюють характер і межі поведінки власників майна (цивільно-правовий режим, адміністративно-правовий режим об'єкта власності);

3) пропонують способи захисту від посягань інших осіб (цивільне, адміністративне, кримінальне право) [37, 263].

Специфічним як порівняти з іншими видами є використання державного і комунального майна та правове регулювання управління в цій сфері.

Суб'єктом права загальнодержавної власності є держава в особі Верховної Ради України, а суб'єктами права комунальної власності – адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад (зазначу, що відповідно до ст. 142 Конституції

України суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ, міст).

Виходячи з різного ступеня усупільнення державного майна, його значення для народу, держави, законодавство відносить до об'єктів права державної власності:

- землю; майно, що забезпечує діяльність Верховної Ради України та утворених нею державних органів; майно Збройних Сил, органів державної безпеки, прикордонних і внутрішніх військ;

- оборонні об'єкти; єдину енергетичну систему; системи транспорту загального користування, зв'язку та інформації, що мають загальнодержавне значення;

- кошти державного бюджету; національний банк та його установи і створені ними кредитні ресурси; республіканські резервні, страхові та інші фонди;

- майно вищих і середніх спеціальних навчальних закладів; майно державних підприємств; об'єкти соціально-культурної сфери або інше майно, що становить матеріальну основу суверенітету України і забезпечує її економічний та соціальний розвиток. У державній власності може перебувати також інше майно, передане у власність України іншими державами, а також юридичними особами і громадянами [31, 343].

За визначенням І. Спасибо-Фатєєвої, управління об'єктами державної власності – це діяльність передбачених законом органів держави щодо здійснення повноважень із:

- 1) закріплення державного майна за створеними юридичними особами публічного права;

- 2) передавання державного майна до статутних фондів корпорацій і реалізації прав учасника господарських товариств або акціонера;

- 3) здійснення контролю за ефективністю використання державного майна юридичними особами публічного права і корпораціями за участі держави передбаченими законом способами;

4) визначення напрямів використання майна юридичних осіб публічного права, що залишається після їх ліквідації [34, 154].

Згідно з чинним законодавством (п. 5 ст. 116 Конституції України) управління об'єктами державної власності відповідно до закону здійснює Кабінет Міністрів України.

Що стосується комунальної власності, то правом комунальної власності є право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування;

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органам, місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

До об'єктів комунальної власності входить майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям; інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території. У комунальній власності перебуває також майно, передане у власність відповідної територіальної громади іншими суб'єктами права власності [27, 639].

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності у тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкт права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати,

використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються в користування і оренду.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою.

У зв'язку з поділом державної власності на загальнодержавну та комунальну Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)» від 5 листопада 1991 р., якою затверджено перелік державного майна України, яке передається до власності адміністративно-територіальних одиниць. Постановою також встановлено порядок розмежування майна між власністю областей, міст, районів та інших адміністративно-територіальних одиниць [17].

Основні умови передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність і навпаки передбачені Законом України від 3 березня 1998 року «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності».

Він регулює відносини, пов'язані з передачею об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад, сіл, селищ, міст або в їх спільну власність, а також об'єктів права комунальної власності в державну [8].

Передача об'єктів з державної в комунальну власність територіальних громад здійснюється за рішенням: Кабінету Міністрів за наявності згоди відповідних рад, якщо інше не передбачене законом, а в спільну власність територіальних громад зазначених населених пунктів – за наявності згоди районних і обласних рад, якщо інше не передбачене законом.

З комунальної в державну власність передача об'єктів здійснюється за рішенням сільських, селищних, міських рад.

Відповідно до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», Кабінетом Міністрів постановою від 21 вересня

1998 року затверджено «Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності», яке визначило порядок безоплатної передачі об'єктів права державної власності із сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, Фонду державного майна, об'єднань підприємств, яким делеговано функції з управління майном підприємств і організацій, заснованих на державній власності, Національної академії наук, інших аналогічних самоврядних організацій, яким передано в користування державне майно. Зазначеною постановою Кабінету Міністрів затверджено також Порядок подання та розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної в державну власність та утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів у державну власність [16].

Якщо об'єкт права державної власності передається від одного підприємства іншому, що належить до сфери управління одного і того ж органу, уповноваженого управляти державним майном, або самоврядної організації, така передача здійснюється на підставі рішення цього органу або самоврядної організації [25, 187].

Не можуть бути об'єктами передавання з державної в комунальну власність підприємства, що здійснюють діяльність, яку дозволяється вести виключно державним підприємствам, установам і організаціям.

Передавання об'єктів господарського призначення з державної в комунальну власність здійснюється за Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. Управління об'єктами державної власності відповідно до закону здійснює Кабінет Міністрів України і, за його повноваженням, центральні та місцеві органи виконавчої влади. У випадках, передбачених законом, управління державним майном здійснюють також інші суб'єкти.

Майно державного (комунального) підприємства або його окремих підрозділів, що є цілісними майновими комплексами і виокремлюються в самостійні підприємства, а також об'єкти незавершеного будівництва, акції (частки, паї), що належать державі у майні суб'єктів господарювання, можуть

бути відчужені на користь фізичних чи недержавних юридичних осіб і приватизовані цими особами (Закон України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 р.) [9].

Види майна, що може перебувати виключно в державній власності, відчуження якого недержавним суб'єктам господарювання не допускається, а також додаткові обмеження щодо розпоряджання окремими видами майна, що належить до основних фондів державних підприємств, установ і організацій, визначаються, наприклад, законом України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» від 21 вересня 1999 р.

Підбиваючи певні підсумки, слід зазначити, що комунальна власність – це одна із форм публічної власності, якій притаманні певні особливості, за якими вона відрізняється, з одного боку, від права державної власності, а з другого – від права приватної власності. Ці особливості відображаються коли суб'єктів та об'єктів права комунальної власності, підставах набуття та припинення права комунальної власності.

При цьому право комунальної власності повинно розглядатися як самостійна форма власності яка за своїм характером та юридичною природою співвідноситься з правом державної власності. Їх схожість відображається насамперед у тому, що обидві форми власності, на відміну від приватної власності, складають матеріальну основу здійснення публічним завдань та функцій, у результаті чого вони одностайно кваліфікуються у літературі як публічні форми власності.

Розділ 2. Способи та механізми відчуження державного та комунального майна

2.1. Поняття відчуження державного і комунального майна, способи його здійснення

Тема державної власності була завжди актуальною. Однак, в наш час виникають нові проблеми, які постають перед правовою наукою. Причому такі проблеми набувають особливого резонансу, в зв'язку з тим, що державна власність фокусує інтереси і великого бізнесу, зацікавленого в отриманні контролю над її інвестиційно привабливими об'єктами і відповідного рівня прибутку, і пересічного громадянина, який, усвідомлюючи, що державне майно створювалася всім народом, бажав би теж отримати якийсь зиск від його ефективного використання.

Основними принципами володіння та користування державним та комунальним майном є доцільність, економність, ефективність, а також непослаблення в результаті майнових операцій економічних основ місцевого самоврядування. Тому цілком логічним видається висновок про те, що найкраще для органів місцевого самоврядування поступово збільшувати належну їм майнову масу з тим, щоб ставати економічно потужнішими та мати змогу за рахунок такого майна підвищувати рівень життя громадян [25, 136].

Однак з огляду на вищевказані принципи, такого ідеалу в реальному житті досягнути вдається вкрай рідко. Тому перед державними органами та органами місцевого самоврядування часто постають питання про ефективне відчуження належного їм майна.

Відповідно до ст.3 Закону України «Про приватизацію державного майна» відчуження майна, що є у комунальній власності, регулюється положеннями цього Закону, інших законів з питань приватизації і здійснюється органами місцевого самоврядування. У п. 1 Рішення від 1 липня

1998 року (справа щодо приватизації державного майна) Конституційний Суд України зазначив, що за умови відсутності окремого законодавчого акта про приватизацію об'єктів комунальної власності включення цих питань до закону, що регламентує приватизацію державного майна, не є підставою для визнання його відповідних положень неконституційними, оскільки право суб'єктів комунальної власності не порушено [24].

Відповідно до ч.1 ст.8 ЦК України, якщо цивільні відносини не врегульовані цим Кодексом, іншими актами цивільного законодавства або договором, вони регулюються тими правовими нормами цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, що регулюють подібні за змістом цивільні відносини (аналогія закону). Відповідно до п.6 ч.1 ст.3 ЦК України загальними засадами цивільного законодавства, зокрема, є справедливість, добросовісність та розумність [3].

Отже, у випадку відсутності спеціальних законодавчих актів, що регулюють питання відчуження комунального майна, органам місцевого самоврядування слід використовувати за принципом аналогії законодавчі акти, що регулюють питання відчуження державного майна (не змішуючи при цьому правові інститути приватизації та відчуження).

При цьому до питань обігу належного їм майна органи місцевого самоврядування повинні ставитися надзвичайно відповідально й у випадку відчуження майна, як правило, використовувати наступні принципи:

- недопущення безоплатного відчуження майна (дарування) суб'єктам недержавної форми власності;
- застосування, як правило, конкурентного способу відчуження майна;
- обов'язкове проведення оцінки такого майна [33, 24].

Такі принципи дають змогу, за інших рівних умов, забезпечити найбільш оптимальні умови майнових операцій для територіальної громади як власника.

Бажано, щоб у територіальній громаді був відповідний локальний акт, який би регулював питання обігу комунального майна. Однак, навіть у

випадку, якщо його немає, дотримання вищенаведених принципів під час операцій із відчуження майна дасть змогу найбільш доцільно, розумно та ефективно розпорядитися власністю територіальної громади.

Із урахуванням специфіки майна та з огляду на потенційні доходи від його використання, затрати по його утриманню та з інших економічних міркувань, у кожному конкретному випадку державний орган, орган місцевого самоврядування може прийняти рішення про відчуження державного чи комунального майна тобто його приватизації.

Поняття приватизації, як відомо, визначається в ст.1 Закону України «Про приватизацію державного майна», відповідно до якої це є відчуженням майна, що перебуває у державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України [9].

Державним органом, який здійснює державну політику в сфері приватизації державного майна, є Фонд державного майна України (далі - ФДМУ) [15].

Отже, приватизація – це відчуження державного майна. Однак з аналізу чинного законодавства витікає, що державне майно може відчужуватись не тільки ФДМУ, але й господарюючими суб'єктами, яким таке майно передано власником на різних правових режимах (праві господарського відання та праві оперативного управління). І таке відчуження здійснюється не відповідно до приватизаційного законодавства, а в іншому порядку, врегульованому, зокрема, Порядком відчуження об'єктів державної власності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2007 р. N 803 [19].

Тому для розмежування цих понять в процесі подальшого аналізу будемо використовувати терміни «приватизація» та «відчуження», розуміючи під останнім «неприватизаційне» відчуження державного майна, тобто його

відчуження господарюючими суб'єктами, яким таке майно передано в управління і на балансі яких воно обліковується.

Відповідно до частини 3 статті 146 ГК приватизація державних (комунальних) підприємств чи їх майна здійснюється такими способами:

а) купівля-продаж об'єктів приватизації на аукціоні, за конкурсом, іншими способами, що передбачають конкуренцію покупців;

Цей спосіб приватизації здійснюється у порядку, встановленому Законом «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», згідно з яким продаж об'єктів на аукціоні – це спосіб приватизації, за яким власником об'єкта стає покупець, який запропонував у ході аукціону максимальну ціну, а продаж об'єктів за конкурсом – спосіб приватизації, за яким власником об'єкта стає покупець, який запропонував найкращі умови подальшої експлуатації об'єкта (некомерційний конкурс), або за рівних фіксованих умов – найвищу ціну (комерційний конкурс) [11].

б) викуп цілісного майнового комплексу державного (комунального) підприємства, зданого в оренду, у випадках та порядку, передбачених законом;

Приватизація зданих в оренду цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій та їх структурних підрозділів, крім невеликих державних підприємств, здійснюється шляхом продажу належних державі акцій відкритих акціонерних товариств (далі – товариства), заснованих державними органами приватизації та орендарями.

в) викуп майна державного (комунального) підприємства в інших випадках, передбачених законом [27, 438].

Відчуження комунального майна регулюється загальними положеннями законодавчих актів з питань приватизації і здійснюється органами місцевого самоврядування. Останні вправі приймати рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення.

Договори купівлі-продажу державного або комунального майна, які укладаються в процесі приватизації шляхом викупу, продажу на аукціоні або за конкурсом, підлягають обов'язковому нотаріальному посвідченню відповідно до ст. 27 Закону України «Про приватизацію державного майна» і ст. 23 [9].

На території України приватизація здійснюється відповідно до загального законодавства та спеціальних законів, а саме: «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 № 2163-ХІІ, «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 06.03.1992 № 2171-ХІІ, «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» № 1953-ІІІ від 14 вересня 2000 р., «Про Державну програму приватизації» від 13.01.2012 № 4335-VI, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР та інших нормативних актів України.

Вищевказані нормативні акти регулюють правові, економічні й організаційні основи приватизації державного й комунального майна, а саме:

- поняття, мету, принцип, напрямки приватизації;
- способи та порядок приватизації;
- визначають об'єкти, суб'єкти, основні положення приватизації;
- підготовку до приватизації;
- договірні, фінансові, соціальні відносини підчас приватизації;
- відповідальність за порушення законодавства про приватизацію та інше.

Продавцями об'єктів малої приватизації, що перебувають у державній та комунальній власності, є відповідно Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва або органи приватизації, створені місцевими Радами [15].

Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, затверджується Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України і закріплений у Законі України № 847-XIV від 7 липня 1999

р. «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації».

Приватизації не підлягають об'єкти, що мають загальнодержавне значення, а також казенні підприємства.

Порядок приватизації державного майна передбачає наявність таких стадій:

- опублікування списку об'єктів, які підлягають приватизації, У виданнях державних органів приватизації, місцевій пресі;
- прийняття рішення про приватизацію об'єкта на підставі поданої заяви або виходячи із завдань Державної програми приватизації та створення комісії з приватизації;
- опублікування інформації про прийняття рішення про приватизацію об'єкта;
- проведення аудиторської перевірки фінансової звітності підприємства, що приватизується (за винятком об'єктів малої приватизації);
- затвердження плану приватизації або плану розміщення акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі приватизації та корпоратизації, та їх реалізацію [26, 170].

Державний орган приватизації протягом місяця з дня прийняття рішення про приватизацію об'єкта затверджує склад комісії з приватизації об'єкта і встановлює строк подання проекту плану приватизації.

Під способом приватизації розуміють встановлені законом для кожної кваліфікаційної групи об'єктів приватизації юридичну підставу і договірну угоду щодо відчуження майна державного підприємства суб'єктом приватизації - продавцем (державним органом приватизації) суб'єктові приватизації - покупцеві (недержавній юридичній або фізичній особі).

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про приватизацію державного майна», яка називається «Способи приватизації», приватизація майна державних підприємств може здійснюватися шляхом:

1. продажу об'єктів приватизації на аукціоні, за конкурсом.

Цей спосіб приватизації здійснюється у порядку, встановленому Законом України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», згідно з яким продаж об'єктів на аукціоні – це спосіб приватизації, за яким власником об'єкта стає покупець, який запропонував у ході аукціону максимальну ціну, а продаж об'єктів за конкурсом – спосіб приватизації, за яким власником об'єкта стає покупець, який запропонував найкращі умови подальшої експлуатації об'єкта (некомерційний конкурс), або за рівних фіксованих умов - найвищу ціну (комерційний конкурс) [11];

2. продажу акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність та конкуренцію покупців;

3. продажу на конкурсній основі цілісного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій відкритого акціонерного товариства при поданні покупцем документів, передбачених ч. 1 ст. 12 Закону України «Про приватизацію державного майна» [9];

4. викупу майна державного підприємства згідно з альтернативним планом приватизації.

Проаналізувавши вимоги нормативних актів, що стосуються питань приватизації та відчуження державного та комунального майна, можна дійти висновку, що законодавець застосовує єдині принципові підходи до питань обороту майна цих форм власності при тому, що відповідні рішення про відчуження приймають різні суб'єкти – в одному випадку спеціальні органи державної влади, а в іншому – відповідні органи місцевого самоврядування.

На користь цієї тези свідчить, зокрема, наявність спеціального Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», який визначає основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також

об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну.

2.2. Уповноважені органи у сфері відчуження державного та комунального майна

Серед органів виконавчої влади особливу роль в управлінні нерухомим майном відіграє Фонд державного майна (далі – ФДМ) України, на який покладено розвиток процесу реформування відносин власності.

Важливе значення ФДМ України випливає, по-перше з того факту, що його існування передбачене Конституцією України, а спеціальний статус визначається порядком призначення Голови Фонду державного майна України [41, 6].

Так, відповідно до п. 12 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить призначення за поданням Прем'єр міністра України Голови Фонду державного майна України. По-друге, правовий статус ФДМ України визначений у спеціальному Законі України «Про Фонд державного майна України». При цьому вказаний Закон до цього часу не приведений у відповідність із Конституцією України, зокрема стосовно порядку призначення Голови Фонду державного майна України. Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про Фонд державного майна України» Голова Фонду державного майна України за згодою Верховної Ради України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Проблема полягає у тому, що Фонд державного майна України підпорядковується і Президентові України, і парламенту, що призводить до постійних адміністративних конфліктів, через які межі його відповідальності та підзвітності чітко не визначені. Голова Фонду державного майна має бути звичайним членом Кабінету Міністрів України [39, 43].

За змістом повноважень ФДМ України, встановлених ст. 5 Закону України «Про Фонд державного майна України», можна виокремити дві групи повноважень у сфері управління державним майном, у тому числі нерухомим:

- повноваження, щодо управління об'єктами, які безпосередньо йому підпорядковані, знаходяться у сфері його управління;
- повноваження, спрямовані на забезпечення ефективного використання державного майна іншими суб'єктами, вповноваженими здійснювати управління державним майном.

Повноваження Фонду державного майна України, що реалізує державну політику, насамперед у сфері приватизації нерухомого майна, визначається Законом України «Про приватизацію державного майна» та Законом України «Про Фонд державного майна України».

Важливе значення у сфері використання та розпорядження нерухомим майном мають повноваження Фонду державного майна України у сфері оцінки майна, майнових прав і професійної оціночної діяльності. Вказані повноваження визначені Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» та Законом України «Про Фонд державного майна України», відповідно до яких ФДМ України здійснює: державне регулювання оцінки майна, майнових прав і професійної оціночної діяльності; професійну оціночну діяльність у процесі приватизації та оренди державного майна й інші [14].

Заслуговує також на увагу необхідність передачі та зосередження повноважень державного регулювання оціночної діяльності, організації професійної підготовки оцінювачів за всіма напрямками, ведення Державного реєстру оцінювачів одним органом, а саме – Фондом державного майна України (на сьогодні вказані повноваження виконуються Фондом державного майна України та Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру). Це дасть змогу ліквідувати міжвідомчі неузгодженості та запровадити єдині методичні підходи і стандарти у питаннях визначення вартості нерухомого майна. Прикладом подвійного регулювання, дублювання

функцій, ускладненого та затратного процесу є видача кваліфікаційних свідоцтв оцінювачів [39, 8].

На особливу увагу заслуговує забезпечення проведення об'єктивної оцінки нерухомого майна у його сукупності (як землі, так і нерухомого майна, що на ній розташоване) оцінювачами, які працюють у складі Фонду державного майна України у випадках, наприклад, передачі в оренду державного нерухомого майна, затвердження актів оцінки та висновків про вартість майна на підставі результатів рецензування актів оцінки та звітів про оцінку майна. Вказане може бути здійснене шляхом надання Фонду державного майна України спрощеного доступу до Державного земельного кадастру, а саме – надання доступу до нього в режимі читання з використанням телекомунікаційних каналів зв'язку й електронного цифрового підпису на безоплатній основі та внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» [4].

Що стосується відчуження комунального майна, то це питання регулюється загальними положеннями законодавчих актів з питань приватизації і здійснюється органами місцевого самоврядування. Останні вправі приймати рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення.

Так, згідно пункту 30 частини першої статті 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад і виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання стосовно: прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про

придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади [13].

На практиці зазвичай міські ради приймають положення «Про порядок приватизації та відчуження об'єктів права комунальної власності територіальної громади». У них детально розписано органи приватизації, які створені місцевими Радами.

У таких положеннях вказується, що орган приватизації комунального майна, які створюється міською радою – це виконавчий орган ради, що виконує за дорученням ради в межах, визначених радою в Положенні про Управління, повноваження з управління комунальною власністю територіальної громади міста Артемівська, у тому числі щодо приватизації та відчуження.

Органом відчуження комунального майна ж є суб'єкти господарювання та бюджетні установи, на балансі яких перебуває комунальне майно (матеріальні активи, які відповідно до чинного законодавства віднесені до основних засобів (фондів), які доцільно продати.

Викладене свідчить про визначальну роль Фонду державного майна України у сфері використання та розпорядження нерухомим майном державної власності. При цьому необхідно також не забувати про важливу роль сільських, селищних, міських рад у компетенції яких є відчуження майна територіальної громади.

Розділ 3. Приватизація, як один з основних механізмів відчуження державного та комунального майна

3.1. Відчуження та приватизації майна – співвідношення понять

Проблема правового забезпечення ефективного функціонування державного майна вимагає ясного розуміння загальних понять і термінів. Проте, на жаль, на практиці не завжди вдається досягти чіткого розуміння і розмежування певних правових понять. Прикладом цього є практично не вивчена правовою наукою співвідношення понять «приватизація» та «відчуження» державного майна.

Поняття приватизації, як уже зазначалося вище, визначається в ст.1 Закону України «Про приватизацію державного майна», відповідно до якої це є відчуженням майна, що перебуває у державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України [9].

Державним органом, який здійснює державну політику у сфері приватизації державного майна, є ФДМУ.

Отже, можна зробити висновок, що приватизація – це відчуження державного майна.

Однак з аналізу чинного законодавства витікає, що державне майно може відчужуватись не тільки ФДМУ, але й господарюючими суб'єктами, яким таке майно передано власником на різних правових режимах (праві господарського відання та праві оперативного управління). І таке відчуження здійснюється не відповідно до приватизаційного законодавства, а в іншому порядку, врегульованому, зокрема, «Порядком відчуження об'єктів державної

власності», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2007 р.

Тому для розмежування цих понять на практиці досить часто використовуються терміни «приватизація» та «відчуження», розуміючи під останнім «не приватизаційне» відчуження державного майна, тобто його відчуження господарюючими суб'єктами, яким таке майно передано в управління і на балансі яких воно обліковується.

Аналіз чинного законодавства дає підстави для висновку, що приватизаційний процес та відчуження державного майна відрізняються:

1) джерелами правового регулювання

Приватизація державного майна регулюється Законами України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 року N 2163-XII, Закон України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 6 березня 1992 року N 2171-XII, Закон України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» від 14 вересня 2000 року N 1953-III, а також нормативними актами ФДМУ.

В свою чергу джерелами правового регулювання відчуження державного майна господарюючими суб'єктами є Господарський кодекс України (ст.ст. 75, 77, 141), Порядок відчуження об'єктів державної власності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2007 р. N 803, нормативні акти міністерств (відомств).

2) суб'єктами, що приймають рішення про відчуження, і укладають відповідні угоди;

Другою відмінною рисою процесів, що аналізуються, є суб'єкти, що приймають рішення про приватизацію або відчуження державного майна і укладають відповідні угоди. Так, державну політику в сфері приватизації здійснює державний орган приватизації, тобто ФДМУ, його регіональні відділення та представництва у районах і містах.

В свою чергу, суб'єктами відчуження державного майна є:

- державне підприємство або інший господарюючий суб'єкт, на балансі якого обліковується державне майно;
- орган, уповноважений управляти державним майном (міністерство, відомство, до сфери управління якого відноситься підприємство), а у визначених законодавством випадках, також і ФДМУ [25, 194].

3) процедурою здійснення.

Третьою відмінністю приватизації та відчуження державного майна є процедура здійснення. Так, приватизація державного майна здійснюється згідно визначених Законом України «Про приватизацію державного майна» порядку (ст.12) та способів приватизації (ст.15) [9].

Процедура відчуження державного майна, як відмічалось раніше, визначена підзаконним актом – «Порядком відчуження об'єктів державної власності», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2007 р.

Принциповою відмінною рисою приватизації та відчуження є особа продавця. Якщо в першому випадку – це ФДМУ, то в другому – суб'єкт господарювання, який володіє цим майном на певному речовому праві, але з таке відчуження може здійснюватися лише після надання на це згоди або дозволу відповідного суб'єкта управління майном, який є представником власника і виконує його функції у межах, визначених законодавчими актами.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що приватизація та відчуження державного майна – це різні правові процедури, що суттєво відрізняються одна від одної. Тому доцільним є внесення змін в поняття приватизації, що міститься в ст. 1 Закону України «Про приватизацію державного майна» і визначення його наступним чином: «Приватизація державного майна (далі – приватизація) – це відчуження майна, що перебуває у державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, в порядку, визначеному цим та іншими законами України з питань приватизації, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями

відповідно до цього Закону, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України».

3.2. Порядок здійснення приватизації державного та комунального майна

Процеси приватизації є надзвичайно важливою складовою розвитку ринкових відносин. Правовим інструментарієм їх належної реалізації є провадження з приватизації державного та комунального майна.

На думку Ю. Алданова, приватизаційне провадження є комплексним правовим інститутом, що поєднує в собі елементи адміністративно-процесуальної діяльності, управлінської діяльності, а також цивільно-правової, господарської діяльності [25, 76].

Слід зазначити, що провадження щодо приватизації державного та комунального нерухомого майна – це законодавчо встановлений порядок послідовно здійснюваних дій, уповноважених органів та інших суб'єктів, які передують укладанню договору купівлі-продажу, спрямований на платне відчуження державного та комунального нерухомого майна на користь фізичних і юридичних осіб.

На думку І. Антипенко, загальний порядок приватизації передбачає такі операції, що здійснюються відповідними державними органами приватизації:

- опублікування списку об'єктів, які підлягають приватизації, у виданнях державних органів приватизації, місцевій пресі;
- прийняття рішення про приватизацію об'єкта на підставі поданої заяви або виходячи із завдань Державної програми приватизації та створення комісії з приватизації;
- публікація інформації щодо прийняття рішення про приватизацію об'єкта;

- проведення аудиторської перевірки фінансової звітності підприємства, що приватизується (за винятком об'єктів малої приватизації); проведення у випадках, передбачених законодавством, екологічного аудиту об'єкта приватизації;

- затвердження плану приватизації або плану розміщення акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі приватизації та корпоратизації, їх реалізація[26, 101].

Ю. Алданов розкриває приватизацію державного майна як процес, що послідовно проходить чотири основні стадії: порушення процесу приватизації (ініціатива в проведенні приватизації й ухвалення рішення про приватизацію); підготовка об'єкта до приватизації; укладення приватизаційного правочину (договір купівлі-продажу); виконання приватизаційних зобов'язань (зобов'язання) [25, 79].

Слід зазначити, що виокремлення ініціативи в проведенні приватизації як окремої стадії є досить слушним, оскільки враховує дії органів приватизації щодо розгляду заяв і пакетів документів у випадку, коли ініціатива проведення приватизації виходить від покупців.

Викладене дозволяє запропонувати стадії провадження щодо приватизації державного та комунального нерухомого майна:

1. Порушення порядку приватизації (ініціатива в проведенні приватизації).

Згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» включення об'єктів малої приватизації до переліків об'єктів, що підлягають приватизації, здійснюється з ініціативи державного органу приватизації, уповноваженого органу управління чи покупця. Такий перелік суб'єктів передбачено і в ст. 12 Закону України «Про приватизацію державного майна». При цьому саме із подачею заяви на приватизацію законодавство пов'язує початок приватизації.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» Фонд державного майна

України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради затверджують за поданням органів приватизації переліки об'єктів, які перебувають відповідно у державній власності, власності Автономної Республіки Крим і комунальній власності та підлягають: продажу на аукціоні (втому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни); продажу за конкурсом; викупу. При цьому перелік об'єктів, комунальної власності чи власності Автономної Республіки Крим, які дозволяються до приватизації, визначається та Затверджується представницьким колегіальним органом на сесії; що стосується державної власності, то перелік об'єктів державної власності, що підлягає приватизації затверджується Фондом державного майна України, а саме головою [11].

2. Опублікування списку об'єктів, які підлягають приватизації у виданнях державних органів приватизації, місцевій пресі.

Прийняття рішення про приватизацію, що здійснюється державними органами приватизації. Відповідно до ст. 18-2 «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» у разі прийняття рішення про приватизацію орендованого державного майна (будівлі, споруди, нежитлового приміщення) орендар одержує право на викуп такого майна, якщо орендарем за згодою орендодавця за рахунок власних коштів здійснено поліпшення орендованого майна, яке неможливо відокремити від відповідного об'єкта без завдання йому шкоди, в розмірі не менш як 25 % ринкової вартості майна, за яким воно було передано в оренду, визначеної суб'єктом оціночної діяльності - суб'єктом господарювання для цілей оренди майна [11].

Це свідчить, що викуп об'єкта оренди є одним із способів приватизації, встановлює Закон України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)». При цьому Закон України «Про оренду державного та комунального майна» не передбачає можливість викупу для орендаря орендованого майна, але надає можливість приватизації об'єкта оренди відповідно до вимог чинного законодавства.

3. Опублікування інформації щодо об'єкта приватизації.

В цьому випадку йдеться про публікацію інформації про прийняття рішення щодо приватизації об'єкта.

4. Підготовка до приватизації.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону України «Про приватизацію державного майна» державний орган приватизації протягом місяця з дня прийняття рішення про приватизацію об'єкта затверджує склад комісії з приватизації об'єкта і встановлює строк подання проекту плану приватизації. Цей строк не повинен перевищувати двох місяців з дня затвердження складу комісії. Наказом Фонду державного майна України «Про затвердження Положення про комісію з приватизації» від 15.07.1997 р. № 743 до основних завдань комісії віднесено: контроль за проведенням інвентаризації майна об'єкта приватизації; розроблення проекту плану приватизації об'єкта та подання його на затвердження державному органу приватизації; у випадках, передбачених законодавством, визначення розміру статутного капіталу господарського товариства та розроблення акта оцінки; розроблення, за необхідності, рекомендацій щодо реорганізації об'єктів [20].

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про приватизацію державного майна» комісія з приватизації складає проект плану приватизації об'єкта, який затверджується відповідним державним органом приватизації. Діяльність комісії з приватизації припиняється після видання наказу про затвердження плану приватизації згідно з наказом Фонду державного майна України від 15.07.1997 р. [9].

Надзвичайно важливим елементом плану приватизації є визначення способу приватизації відповідного об'єкта.

Так, згідно із ст. 15 Закону України «Про приватизацію державного майна» приватизація державного майна здійснюється шляхом: продажу об'єктів приватизації на аукціоні (у тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни); продажу об'єктів приватизації за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону (далі – конкурс); продажу акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні,

за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність і конкуренцію покупців; продажу на конкурсній основі єдиного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій акціонерного товариства; викупу об'єктів приватизації; продажу акцій на міжнародних фондових ринках, у тому числі у вигляді депозитарних розписок; іншими способами, які встановлюються спеціальними законами, що регулюють особливості приватизації об'єктів окремих галузей [9].

Слід зазначити, що для об'єктів групи А, Д, Ж Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» встановлені окремі способи приватизації (ст. 3), а саме - викуп; продаж на аукціоні (в тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни); продаж за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону [11].

При цьому з урахуванням ст. 182 вказаного Закону вважаємо за необхідне з метою захисту прав сумлінних орендарів, які правомірно, відповідно до законодавства здійснили поліпшення нерухомого майна, включити до ст. 3 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» такий спосіб приватизації як оренда з викупом, ст. 25 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» доповнити таким текстом: «Приватизація об'єкта оренди здійснюється відповідно до чинного законодавства.

У разі якщо орендарем за згодою орендодавця за рахунок власних коштів здійснено поліпшення орендованого майна, яке неможливо відокремити від відповідного об'єкта без завдання йому шкоди, в розмірі не менш як 25 % ринкової вартості майна, за яким воно було передано в оренду, визначеної суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання для цілей оренди майна, орендар одержує переважне право на викуп такого майна у разі прийняття рішення про приватизацію орендованого державного або комунального нерухомого майна (будівлі, споруди, приміщення).

Ця стадія включає також інформаційне забезпечення приватизації державного майна.

5. Продаж об'єктів приватизації.

За загальним правилом ця стадія включає: підготовку до проведення аукціону, конкурсу, а саме – прийняття рішення про строки проведення аукціону, конкурсу; може включати початкову ціну продажу об'єкта приватизації, розроблення умов аукціону, конкурсу; підготовку інформаційного повідомлення, затвердження та забезпечення його опублікування; утворення конкурсної комісії; проведення засідання конкурсною комісією, торгів ліцитатором і встановлення переможця конкурсу, аукціону; підписання та затвердження протоколів конкурсу, аукціону; укладення договору купівлі-продажу, оплата в повному обсязі вартості об'єкта та складання акта приймання-передавання; здійснення опублікування інформаційного повідомлення про результати приватизації [37, 268].

Серед проблемних аспектів продажу об'єктів приватизації заслуговують на увагу закритість доступу до участі в конкурсі з продажу об'єктів малої приватизації, що стає наслідком відсутності конкуренції, сприяє корупції, унеможлиблює проведення продажу на основі принципів законності, рівності прав участі громадян України у процесі приватизації, про що свідчать положення нормативно-правових актів щодо закритості розгляду пропозицій учасників конкурсу та визначення списку учасників конкурсу, допущених до подання конкурсних пропозицій ціни; затвердження списку учасників, які подали конкурсні пропозиції ціни до дати проведення конкурсу [26, 156].

У зв'язку з цим пропонуємо змінити процедуру проведення конкурсу шляхом розгляду конкурсних пропозицій, кваліфікаційних документів на участь в аукціоні, конкурсі на відкритому засіданні конкурсної комісії. Це забезпечить доступ до участі в конкурсі всім претендентам.

Враховуючи вище сказане, можна зробити висновок, що приватизація є однією з найважливіших реформ постсоціалістичної трансформації, проте вона досі не завершена. Слід зазначити, що необхідність і доцільність приватизації

в Україні обґрунтовані такими причинами, як низька ефективність функціонування державних підприємств; висока мотивація до праці та підвищення її ефективності у приватного власника в порівнянні з працівником державного підприємства. Крім того, приватизація має певні позитивні моменти: ліквідація державної монополії у багатьох галузях економіки; створення засад ринкової конкуренції; розподіл і закріплення значної частини об'єктів державної власності за новими власниками; значне зниження навантаження на державний бюджет; формування інфраструктури ринку тощо.

Висвітлення порядку приватизаційного провадження у сфері використання та розпорядження нерухомим майном зумовлює необхідність подальшого його вивчення та вдосконалення, а тому, для захисту прав сумлінних орендарів, які правомірно, відповідно до законодавства здійснили поліпшення нерухомого майна, пропонуємо включити до ст. 3 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» такий спосіб приватизації, як оренда з викупом.

Висновки

Отже, державна та комунальна власність є одними із базових форм власності, у відповідності до діючого законодавства. Можна зробити висновок, що відмінність комунальної від державної власності полягає у тому, що державна власність є матеріальною основою здійснення завдань і функцій держави у межах всієї території держави, а комунальна власність – завдань і функцій місцевого самоврядування, які є похідними від завдань і функцій держави, про що свідчать обсяг та зміст повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування у відповідних сферах суспільного життя.

Тобто, комунальна власність – це одна із форм публічної власності, якій притаманні певні особливості, за якими вона відрізняється, з одного боку, від права державної власності, а з другого – від права приватної власності. Ці особливості відображаються колі суб'єктів та об'єктів права комунальної власності, підставах набуття та припинення права комунальної власності.

Проаналізувавши вимоги нормативних актів, що стосуються питання відчуження державного та комунального майна, можна дійти висновку, що законодавець застосовує єдині принципові підходи до питань обороту майна цих форм власності при тому, що відповідні рішення про відчуження приймають різні суб'єкти – в одному випадку спеціальні органи державної влади, а в іншому – відповідні органи місцевого самоврядування.

На користь цієї тези свідчить, зокрема, наявність спеціального Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», який визначає основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну.

Викладене свідчить також про визначальну роль Фонду державного майна України у сфері використання та розпорядження нерухомим майном державної власності. При цьому необхідно також не забувати про важливу роль сільських, селищних, міських рад у компетенції яких є відчуження майна територіальної громади.

Враховуючи вище сказане, можна зробити висновок, що приватизація, як форма відчуження державного і комунального майна є однією з найважливіших реформ постсоціалістичної трансформації, проте вона досі не завершена. Слід зазначити, що необхідність і доцільність приватизації в Україні обґрунтовані такими причинами, як низька ефективність функціонування державних підприємств; висока мотивація до праці та підвищення її ефективності у приватного власника в порівнянні з працівником державного підприємства. Крім того, приватизація має певні позитивні моменти: ліквідація державної монополії у багатьох галузях економіки; створення засад ринкової конкуренції; розподіл і закріплення значної частини об'єктів державної власності за новими власниками; значне зниження навантаження на державний бюджет; формування інфраструктури ринку тощо.

Висвітлення порядку приватизаційного провадження у сфері використання та розпорядження нерухомим майном зумовлює необхідність подальшого його вивчення та вдосконалення, а тому, для захисту прав сумлінних орендарів, які правомірно, відповідно до законодавства здійснили поліпшення нерухомого майна, пропонуємо включити до ст. 3 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» такий спосіб приватизації, як оренда з викупом.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 29.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
4. Про Державний земельний кадастр. Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI // Відомості Верховної ради України. – № 8. ст. 61.
5. Про Державну програму приватизації. Закон України, Програма від 13.01.2012 р. № 4335-VI // Відомості Верховної ради України. – № 39. ст. 466.
6. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва. Закон України від 14.09.2000 р. № 1953-III // Відомості Верховної ради України. – № 45. ст. 375.
7. Про правовий режим майна у Збройних Силах України. Закон України від 21.09.1999 р. № 1075-XIV // Відомості Верховної ради України. – № 48. ст. 407.
8. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності. Закон України від 30.09.2015 р. № 147/98-ВР // Відомості Верховної ради України. – № 34. ст. 228.
9. Про приватизацію державного майна. Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-X // Відомості Верховної ради України. – № 24.ст. 348
10. Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію майна державних підприємств». Закон України від 19.02.1997 р. № 89/97-ВР // Відомості Верховної ради України. – № 17. ст. 122.

11. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію). Закон України від 06.03.1992 р. № 2171-XII // Відомості Верховної ради України. – № 24. ст. 350.
12. Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації. Закон України від 07.07.1999 р. № 847-XIV // Відомості Верховної ради України. – № 37. ст. 332.
13. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної ради України. – № 24. ст. 170.
14. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні. Закон України від 12.07.2001 р. № 2658-III // Відомості Верховної ради України. – № 47. ст. 251.
15. Про Фонд державного майна України. Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI // Відомості Верховної ради України. – № 28. ст. 311.
16. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності. Постанова Кабінету міністрів України від 21.09.1998 р. № 82 [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1482-98-п>
17. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю. Постанова Кабінету міністрів України від 05.11.1991 р. № 311 [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311-91-п>
18. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру/ Постанова, Порядок Кабінету міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051 [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-п>
19. Про затвердження Порядку відчуження об'єктів державної власності. Постанова, Акт Кабінету міністрів України від 06.06.2007 р. № 803 [Електронний ресурс]. – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/803-2007-п>
20. Про затвердження Положення про комісію з приватизації. Наказ, Положення Фонду державного майна від 15.07.1997 р. № 743 [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0361-97>

21. Про затвердження Положення про продаж єдиних майнових комплексів державних підприємств, які за класифікацією об'єктів приватизації віднесені до груп В, Г. Рішення Держкомісціннихпаперів від 01.08.2002 р. № 222 [Електронний ресурс]. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/zc782-12>
22. Про затвердження Порядку продажу об'єктів малої приватизації шляхом викупу, на аукціоні (в тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни), за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону. Наказ, Порядок Фонду державного майна від 02.04.2012 р. № 439 [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0753-12>
23. Положення про продаж єдиних майнових комплексів державних підприємств, які за класифікацією об'єктів [...]. Наказ, Рішення, Розпорядження Фонду державного майна, НКЦПФР, Антимонопольного комітету України від 26.04.2012 р. № 588, 592, 255-р [Електронний ресурс]. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/zc782-12>
24. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п'ятої статті 29 Закону України "Про приватизацію державного майна" (в редакції Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про приватизацію майна державних підприємств" від 19 лютого 1997 року), (справа щодо приватизації державного майна). Рішення Конституційного Суду України від 01.07.1998 р. № 9-рп. [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-98>
25. Алданов Ю. В. Приватизація державного майна як спеціальна підстава набуття права власності: дис. ... канд. юрид. наук. -,К., 2006. - 296 с.

26. Антипенко І. В. Адміністративно-правові засади діяльності державних органів у сфері приватизації: дис.... канд. юрид. наук. - Ірпінь, 2012. - 227 с.
27. Господарський кодекс України : науково-практичний коментар : станом 1.11.2009 р. / за ред. Д.М. Притика, І.В. Булгакова. – К. : Юстиніан, 2010. – 1088 с.
28. Господарське право : навчальний посібник / В.І. Лебідь, Н.О. Можаровська, Л.Л. Нескороджена. – К. : Алерта, 2014. – 416 с.
29. Домашенко М. В. Про теоретичні погляди на власність./ М. В. Домашенко // Право України. — 2010. №12. - С. 32-39.
30. Єрмоленко В. Категорія «форма права власності»: теоретико-методологічні засади обґрунтування / В. Єрмоленко // Підприємництво, господарство і право. - 2008. - № 12.
31. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за ред. В.К. Мамутова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 687 с.
32. Ромовська З.В. Українське цивільне право. Загальна частина. Академічний курс : підручник. - 2-ге вид., допов. / З.В. Ромовська. - К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. - 594 с.
33. Силина Т.Б. Правовое регулирование разграничения права государственной и муниципальной собственности / Т. Б. Силина. — М., 2008. — 26 с.
34. Спасибо-Фатєєва І.В. Форми права власності /І. В. Спасибо-Фатєєва //Вісник Академії правових наук України. - 2009. - № 3(58). ы С. 145-154.
35. Цивільне право України. Загальна частина : підручник / СІ М. Бервено, В. А. Васильєва, М.К. Галянтич [та ін.]; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика. - [3-тє вид., перероб. і допов.]. - К.: Юрінком Інтер, 2010. - 976 с.
36. Цивільне право України: підручник: у 2 т. / В. І. Борисова, Л. М. Баранова, М. В. Домашенко [та ін.]; за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В.

- Л. Яроцького. - [2-ге вид., перероб. і допов.]. - Х : Право, 2014. - Т. 1. - 656 с.
37. Шевченко Я.М. Питання права власності (коментар до Конституції України) // Вибрані праці (1964-201,2 рр.) / відп. ред. Р. О. Стефанчук. - К.: ВГО «Асоціація цивілістів України»; О.: Центр досліджень права ім. Савіньї. - Кам'янець-Подільський, ТОВ «Друкарня «Рута», 2012. - С. 262-268.
38. Щербина В.С. Господарське право : підручник / В.С. Щербина. – 6-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 640 с.
39. Щястя А., Пасхавер О. Пропозиції для України: 2010 – час для реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ced.info/img/pdf/PfU_UKR_for_site.pdf.
40. Юськів А.М. Щодо правового статусу Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php7ELEMENTO=40&ГО=487>.
41. Яшина В.В. Основні напрями вдосконалення механізмів управління державним майном [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/201201%287%29/12kvvudm.pdf>.