

УДК 351.711

**Моргун В. В.** – аспірант Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

## **Проблеми управління майном територіальної громади**

*Сучасний стан правового регулювання відносин комунальної власності, насамперед у частині її управління органами місцевого самоврядування, потребує негайного правового вдосконалення. Постійні зміни та доповнення чинного законодавства, невиконання конституційних норм щодо права комунальної власності територіальної громади та створення органів місцевого самоврядування, хаотична корупційна приватизація призвели до того, що проблема сягнула загальнонаціонального рівня. Метою статті є висвітлення проблемних аспектів інститутів права комунальної власності, які регулюють майнові відносини між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування, встановлюють належність матеріальних благ власникові – територіальній громаді; констатують підстави й умови передачі права комунальної власності від територіальної громади до органів місцевого самоврядування; визначають обсяг повноважень органів місцевого самоврядування з володіння, користування та розпорядження матеріальними благами. Констатовано, що відносини між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування, які формуються в процесі управління комунальною власністю в Україні, недостатньо розвинені, оскільки територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах фактично позбавлені права участі в управлінні майном комунальної власності. Така тенденція зберігатиметься доти, доки члени територіальної громади не усвідомлять, що вони є власниками майна й управляють ним безпосередньо або через створені для цього органи. З огляду на це доцільно унормувати поняття «власність територіальної громади», зокрема визначити його як майно громади, яке використовують для забезпечення життєдіяльності громади села, селища, міста, районів у містах, а також визнати єдиним суб'єктом управління майном територіальну громаду. Встановлено, що тлумачення категорії «власність територіальної громади» більше відповідає визначенню первинного територіального утворення – територіальної громади: у ст. 143 Конституції України, ч. 2 ст. 327 Цивільного кодексу України чітко закріплено, що територіальні громади села, селища, міста можуть безпосередньо або через утворені ними органи управляти майном, що є в комунальній власності, тобто у власності територіальної громади.*

**Ключові слова:** територіальна громада; органи місцевого самоврядування; право комунальної власності; муніципальна власність; муніципальне майно; юридичні особи публічного права.

**Постановка проблеми.** Проблеми, пов'язані з правовим регулюванням відносин комунальної власності, нині набули загальнонаціонального масштабу, що актуалізує необхідність пошуку оптимальних способів їх розв'язання в межах сучасної юридичної науки. Інститут права комунальної власності територіальної громади підлягає поступовій ліквідації шляхом

приватизації, а ключові його складові залишаються недостатньо розробленими на легальному та доктринальному рівнях.

Право комунальної власності територіальної громади передбачено Конституцією України, про нього йдеться в Господарському і Цивільному кодексах України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших актах чинного вітчизняного законодавства. Нині наявні спроби нівелювати правовий статус територіальної громади як суб'єкта права комунальної власності, звузити та навіть ліквідувати її права зі значним розширенням обсягу компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів, що реалізують повноваження власника. Це призводить до нераціонального використання об'єктів права комунальної власності, розпоряджання ними всупереч інтересам територіальної громади тощо.

З огляду на зазначене, статтю присвячено аналізу деяких проблем правового регулювання відносин комунальної власності та розробленню відповідних пропозицій щодо їх розв'язання. Оскільки охопити весь спектр питань щодо практики правотворення та правозастосування в контексті актуалізованої проблематики навряд чи є можливим у межах однієї статті, увагу зосереджено передусім на розгляді одного аспекту – передачі прав комунальної власності від територіальної громади до органів місцевого самоврядування.

Теоретичну основу статті становлять наукові дослідження сутності комунальної власності й управління комунальною власністю, що містяться в працях українських учених В. М. Бабасва, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, І. П. Бутка, В. Є. Воротіна, М. К. Галянтича, І. А. Грицяка, Р. К. Давидова, А. П. Зайця, Н. В. Камінської, В. М. Кампо, В. М. Князева, А. М. Колодія, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. С. Куйбіди, Ю. П. Лебединського, В. І. Лугового, О. Г. Мордвінова, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришка, В. Ф. Погорілка, М. І. Пухтинського, Н. І. Рудої, В. М. Селіванова, В. І. Семчика, М. О. Теплюка, А. Ф. Ткачука, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, російських науковців Ю. А. Тихомирова, В. Є. Чиркіна. Водночас бракує єдиного підходу до визначення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні питань з управління комунальною власністю.

У цій статті вперше на теренах України розглянуто комунальну власність крізь призму відносин публічної власності територіальної громади й органів місцевого самоврядування. Окреслено цивільно-правові ознаки, які вказують на порушення права територіальної громади в межах управління комунальною власністю територіальної громади органами місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Після прийняття Конституції України комунальна власність разом з іншими формами власності знаходиться під захистом закону (ст. 13). Ідеться про самостійний об'єкт права власності, яким безпосередньо управляє територіальна громада або створені нею органи [1].

У ст. 142 Основного Закону визначено, що матеріальним і фінансовим підґрунтям місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, які знаходяться в управлінні районних і обласних рад [1].

Конституція України закріпила статус комунальної власності як конституційно-правового інституту, функціонування якого залежить від різних суб'єктів конституційного права: громадян, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади тощо. Тобто Основний Закон визначає засади реалізації права комунальної власності, які дають змогу за допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її належне та конституційне використання [2, с. 5].

Наділення повноваженнями органів місцевого самоврядування територіальної громади щодо права комунальної власності підтверджує залежність відповідної складової компетенції цих органів від територіальної громади, яка їх утворює. Так, згідно з ч. 1 ст. 143 Основного Закону, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності [1].

Аналогічну позицію законодавець закріпив у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Право комунальної власності в ньому визначено як право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися й розпоряджатися на власний розсуд та у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Отже, згідно із цим Законом, право комунальної власності територіальної громади поширюється не лише на комунальну власність територіальної громади, а й на власність органів місцевого самоврядування, створених територіальною громадою [3]. Можна дійти висновку, що Закон поділив комунальну власність територіальної громади на дві частини: власність безпосередньо територіальної громади; власність, яка належить органам місцевого самоврядування, створеним територіальною громадою.

Водночас у цьому нормативному акті поза увагою законодавця залишилася низка важливих питань, зокрема щодо:

- створення, ліквідації та реорганізації органів місцевого самоврядування територіальною громадою;

- прийняття статуту територіальної громади;

- наділення органів місцевого самоврядування, створених територіальною громадою, компетенцією щодо управління комунальною власністю, яка безпосередньо належить територіальній громаді;

- процедури передачі прав комунальної власності від відповідної територіальної громади до утвореного нею органу місцевого самоврядування.

Згідно з п. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме й нерухоме майно. Крім цього, відповідно до п. 5, органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочність щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності [3]. Також у п. 8 встановлено, що право комунальної власності територіальної громади захищає закон на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені в територіальних громадах і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи вповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом [3]. Ідеться про те, що лише територіальна громада має право приймати рішення щодо передачі комунальної власності іншим особам, наприклад, на місцевому референдумі або шляхом прийняття статуту територіальної громади на загальних зборах, у якому буде вказано реєстр майна, яке передають органам місцевого самоврядування, та повноваження органів місцевого самоврядування щодо нього.

Слід з'ясувати, як органи місцевого самоврядування реалізують правомочність щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності. У ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами, наділеними, відповідно до цього та інших законів, власними повноваженнями, у межах яких вони діють самостійно та несуть відповідальність за свою діяльність [3].

Поняття юридичної особи закріплено в Цивільному кодексі (ЦК) України. Тут зафіксовано поділ юридичних осіб на осіб

приватного та публічного права, що дає змогу розмежувати їхній правовий статус, зауваживши, що юридичні особи публічного права в межах управління власністю територіальної громади беруть участь у цивільному обороті відповідно до норм цього Кодексу [4].

У ст. 169 ЦК України встановлено, що територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин [4]. Таке твердження є важливим, адже на підставі нього територіальна громада вчиняє правочини з комунальною власністю.

Згідно зі ст. 208 ЦК України, правочини між територіальною громадою та юридичною особою орган місцевого самоврядування вчиняє в письмовій формі. У ч. 1 ст. 207 ЦК України передбачено, що правочин вважають таким, який учинено в письмовій формі, якщо його зміст зафіксовано в одному або кількох документах, листах, телеграмах, якими обмінялися сторони [4]. Правочин є дією осіб, тобто йому завжди притаманний вольовий характер, який оформлюють шляхом фіксації волі сторони (сторін) та його змісту.

Відповідно до ст. 182 ЦК України, право власності й інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації [4]. Лише державна реєстрація прав є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу або припинення права власності та інших речових прав на нерухоме майно, а також права власності на об'єкти незавершеного будівництва. Державну реєстрацію правочинів проводять згідно з вимогами ЦК України шляхом унесення відповідної інформації до Державного реєстру правочинів. Такі правочини вважають учиненими з моменту їх державної реєстрації.

Тобто в ЦК України встановлено обов'язковість таких дій під час передачі прав комунальної власності:

1) державна реєстрація прав комунальної власності територіальної громади;

2) обов'язковість учинення правочину з передачі прав комунальної власності до органів місцевого самоврядування в письмовій формі;

3) обов'язковість державної реєстрації правочинів шляхом унесення відповідної інформації до Державного реєстру правочинів.

Лише наявність державної реєстрації забезпечує презумпцію законності права на нерухоме майно для правовласника. Відповідно до ч. 6 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», будь-які правочини щодо нерухомого майна (відчуження, управління,

іпотека тощо) укладають за умов, якщо право власності на таке майно зареєстровано згідно з вимогами цього Закону [5].

Державна реєстрація означає, що держава визнала за суб'єктом наявність його прав на об'єкт нерухомості. Крім цього, державна реєстрація прав на нерухоме майно є найважливішим елементом правового регулювання обігу нерухомості й захисту майнових прав його учасників.

Нині жодного правочину в письмовій формі між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування оформлено на підставі закону не було.

Згідно зі ст. 329 ЦК України, юридична особа публічного права набуває права власності на майно, передане їй у власність, і на майно, набуте нею у власність, на підставах, не заборонених законом [4].

Здійснений аналіз законодавства дає змогу констатувати, що органи місцевого самоврядування є власниками майна, набутого ними у власність на підставах, не заборонених законом. Водночас органи місцевого самоврядування не мають права володіти, користуватися та розпоряджатися об'єктами права комунальної власності, що безпосередньо належать територіальній громаді.

**Висновки.** Дослідження актуалізує питання оптимізації правового регулювання відносин комунальної власності, дає змогу сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавства з метою підвищення ефективності застосування норм, які регламентують відносини з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності. На підставі проведеного аналізу сформульовано такі основні висновки:

1. Публічний власник – територіальна громада – зобов'язана належно забезпечити реалізацію повноважень з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності безпосередньо, зокрема шляхом прийняття статуту територіальної громади, у якому передбачено порядок обліку й використання майна територіальної громади.

2. Слід забезпечити, відповідно до Конституції України, створення та функціонування органів місцевого самоврядування територіальної громади й регламентувати на статутному рівні їхні повноваження щодо управління майном, яке є в безпосередній комунальній власності територіальної громади.

3. Територіальна громада зобов'язана здійснити інвентаризацію майна комунальної власності територіальної громади, забезпечити ведення реєстру майна комунальної

власності, реєстрацію в письмовій формі всіх правочинів між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування.

4. Реалізація органами місцевого самоврядування повноважень з розпорядження об'єктами права комунальної власності має відповідати конституційним вимогам про невикористання власності на шкоду суспільству та громаді.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.

2. Що має знати депутат місцевої ради: Комунальна власність. Житлово-комунальне господарство // Управління комунальним та житловим господарством на місцевому рівні : посібник / С. Пінчук. – Київ : ІПО, 2010. – 102 с.

3. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.

4. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. – Назва з екрана.

5. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>. – Назва з екрана.

#### **REFERENCES**

1. Konstytutsiia Ukrainy: vid 28 cherv. 1996 r. No. 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28, 1996, No. 254k/96-VR]. (n.d.). [zakon5.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

2. Shcho maie znaty deputat mistsevoi rady: Komunalna vlasnist. Zhytlovo-komunalne hospodarstvo [What to know about the deputy of the local council: Communal property. Utilities]. *Upravlinnia komunalnym ta zhytlovyom hospodarstvom na mistsevomu rivni, Communal and Housing Management at the local level*. Kyiv: IPO [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy "Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini": vid 21 trav. 1997 r. No. 280/97-VR [Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" from May 21, 1997, No. 280/97-VR]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

4. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: vid 16 sich. 2003 r. No. 435-IV [Civil Code of Ukraine from January 16, 2003, No. 435-IV]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen": vid 1 lip. 2004 r. No. 1952-IV [Law of Ukraine "On state registration of real rights to immovable property and their encumbrances" from July 1, 2004, No. 1952-IV]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15> [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редколегії 26.04.2018*

---

**Morhun V.** – Postgraduate Student of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine

## **Problems of Communal Property Management**

*The current state of legal regulation of communal property ownership, especially with regard to its management by local government bodies, requires immediate improvement. Constant changes and legislative alterations, non-compliance with the constitutional norms with regard to the local authorities' communal property rights and creating local governing bodies, and chaotic corrupt privatization have turned this problem into a national security challenge. The aim of this article is to draw public attention to the problems of the communal property rights legislation that governs property relations between local territorial communities and local self-government bodies, attributes property rights over material goods to local territorial communities; establishes the grounds and conditions for transfer of communal property rights from local territorial communities to local governing bodies; defines the level of authority of the local governing bodies with regard to the ownership, use and distribution of material goods. It has been established that the relations between a local territorial community and local governing bodies that are established for the purposes of community property management in Ukraine, are not developed enough, as territorial communities in rural settlements, villages, towns, and city districts are in fact denied the right to partake in communal property management. It has bred a sense of alienation from the communal property management among members of local territorial communities, resulting in cases where community property can be treated and used as if it is someone else's property. This trend will continue until the members of local territorial communities embrace the fact that they own and manage the community property directly or via established bodies. With this goal in mind, it seems reasonable to establish the notion of «territorial community property» as the community property that must be used to provide for the needs of the dwellers of rural settlements, villages, towns, and city districts, recognizing local territorial communities as sole governing entities. Territorial community property is more consistent with the definition of a primary territorial formation – «territorial community» – in Article 143 of Ukraine's Constitution, Article 327 part 2 of Ukraine's Civil Code, where it is clearly stated that territorial communities of rural settlements, villages, or towns can manage community property (i.e. territorial community property) directly or via established entities.*

**Keywords:** territorial community; bodies of local self-government; communal property rights; municipal property; the legal entity of public law.