

## ПІДСТАВИ НАБУТТЯ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

ВОЛИНЕЦЬ Тетяна Володимирівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права та процесу Львівського торговельно-економічного університету  
УДК 347.218.1:347.232

*Стаття присвячена дослідженню питання підстав набуття права власності територіальними громадами. Характерними у даному контексті є підстави набуття права власності територіальними громадами відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування»*

**Ключові слова:** підстави набуття права комунальної власності, територіальна громада, об'єднана територіальна громада.

**Актуальність** нашого дослідження полягає у дослідженні підстав набуття права комунальної власності територіальною громадою відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування». А також зі змінами внесеними до Бюджетного та Податкового кодексів щодо зміни формування та наповнення місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад, останні наділяються широкими можливостями щодо підстав набуття права комунальної власності.

### Постановка проблеми

Із внесенням змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» та прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також набуття територіальними громадами статусу юридичних осіб дане нове бачення підстав набуття права комунальної власності.

**Метою даної статті** є дослідження питання підстав набуття територіальними громадами та об'єднаними територіальними громадами права комунальної власності.

### Стан дослідження

У різні часи становлення та розвитку права власності, визначення їх видів досліджували фахівці права, зокрема: О.В. Дзера, В.І. Борисова, Ю.О. Куц, В.М. Сінченко, В.М. Коссак, Л.А. Музика, О.О. Первомайський, О.С. Яворська та інші.

### Виклад основних положень

Комунальна власність – одна з трьох форм власності поряд з державною та приватною. У прикладному значенні, під комунальною власністю розуміють власність територіальних громад на належне їм майно, що використовується для спільних потреб громади і управляється відповідними органами місцевого самоврядування. В економічному значенні термін вживається для позначення сукупності відносин, пов'язаних певним майновим комплексом і певним суб'єктом господарської діяльності [1, с. 120].

Матеріальні та фінансові ресурси, які перебувають у комунальній власності, є надбанням територіальної громади. Процес формування матеріальної бази місцевого самоврядування в Україні носить перманентний характер. Умовно можна розділити його на два етапи: перший – первинне створення інституту комунальної власності,

другий – оптимізація її структури та забезпечення ефективного використання [2, с.266].

На першому етапі, що почався ще на початку 90-х років 20 сторіччя, здійснювалася передача в комунальну власність об'єктів загальнодержавної власності.

На другому етапі, початок 2000-х років, продовжується процес формування комунальної власності, однак він більше пов'язаний з поліпшенням її структури через здатність відповідних підприємств надавати населенню послуги високої якості [2, с.267].

Згідно зі статтею 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою 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, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [3]. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Ефективність місцевого самоврядування вимірюється наявністю у громади достатнього місцевого бюджету, а також ефективно працюючої комунальної власності. Майно комунальної власності громада може використовувати для підтримання життєдіяльності міста, селища чи села. Комунальна (муніципальна) форма власності, наприклад на нерухоме майно та землю, дозволяє органам місцевого самоврядування мати додаткові джерела доходів. Загалом, комунальна власність виражає суспільні, економічні, політичні та територіальні інтереси [1, с. 120].

Процес створення комунальної власності описується за допомогою терміну «комуналізація». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в числі підстав для набуття права комунальної власності називає наступні:

- 1). передача майна територіальним громадам безоплатно державою;
- 2). передача майна територіальним громадам безоплатно іншими суб'єктами права власності;
- 3). створення майна органами місцевого самоврядування;
- 4). придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом [4].

На нашу думку, слід доповнити коло підстав набуття права комунальної власності наступними:

- 1). створення майна безпосередньо територіальними громадами чи об'єднаними територіальними громадами;
- 2). набуття на підставі правочину майна, інших об'єктів права комунальної власності безпосередньо територіальними громадами чи об'єднаними територіальними громадами;
- 3). передача майна територіальною громадою у власність об'єднаних територіальних громад;
- 4). та з інших підстав.

Досліджуючи питання набуття права комунальної власності у зарубіжних країнах, слід звернути увагу на окремі підстави, які доцільно було б внести у національне законодавство. Так, наприклад, у Польщі існує така підстава, як передача майна у зв'язку з утворенням нової територіальної громади або зміною її території, а також у результаті власної господарської діяльності [5].

На відміну від практики більшості зарубіжних розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної до комунальної власності. У зарубіжних країнах майно муніципальної (комунальної) власності сформоване, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності до власності територіальних колективів, а також шляхом створення

об'єктів комунальної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування [6].

Відповідно до ч. 1 ст. 2, ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади є самостійними суб'єктами права комунальної власності або від їх імені та в інтересах такого суб'єкта права здійснюють відповідні ради. Основним повноваженням виконавчих органів ради щодо майна комунальної власності є управління ним [4]. На нашу думку, вищезгадане повноваження виконавчих органів слід віднести до делегованих, а не до власних, як це зазначено в законі, оскільки такі органи є представниками територіальних громад. Правовідносини щодо отримання майна у комунальну власність потрібно здійснювати за наявності згоди територіальної громади відповідного населеного пункту або її представником (міською, селищною, сільською радою).

Така згода може надаватися шляхом прийняття рішення в залежності від особливостей правовідносин. Дії з безпосереднього отримання майна можуть здійснюватися як територіальною громадою, так і її представниками.

Законом України «Про запобігання корупції» встановлено заборону для органів місцевого самоврядування одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України. Як уже зазначалося, одержувачем майна є територіальна громада. Тому вказану норму не буде порушено у разі правильного формулювання особи, яка отримує майно, тобто територіальна громада, що діє безпосередньо або через орган місцевого самоврядування (виконавчий комітет ради, дошкільний навчальний заклад, комунальне підприємство тощо) на підставі рішення міської ради» [7].

Порядок безоплатної передачі об'єктів з державної у комунальну власність визначено Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». У Законі зазначено, що визначені об'єкти переходять у 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 [8].

Законом визначено перелік об'єктів, які передаються у комунальну власність і які не можуть бути об'єктами такої передачі.

Об'єктами передачі згідно з цим Законом є:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурні підрозділи;

- нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі приміщення (після виділення їх в окрему облікову одиницю (інвентарний об'єкт) на підставі розподільного балансу), об'єкти незавершеного будівництва);

- інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; акції, що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств;

- об'єкти житлового фонду, гуртожитки та інші об'єкти соціальної інфраструктури, соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори), які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств або не увійшли до статутного капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі не завершені будівництвом.

Не можуть бути об'єктами передачі з державної у комунальну власність: цілісні майнові комплекси підприємств, що провадять діяльність, передбачену частинами першою і другою статті 4 Закону України «Про підприємництво»; цілісні майнові комплекси казенних підприємств; майно підприємств, списане в установленому законодавством порядку; об'єкти, право власності на які не зареєстровано в установленому законом порядку (крім об'єктів житлового фонду та гуртожитків, нерухомого військового майна, яке вивільняється у процесі реформування Збройних Сил України); об'єкти, будівництво яких фактично продовжується за рахунок державних капітальних вкладень, до введення їх в експлуатацію; об'єкти, щодо

яких є відповідне рішення про їх приватизацію [8].

Статтею 4 вищезгаданого Закону передбачено, що передача об'єктів з державної у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах здійснюється за наявності згоди відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах рад, якщо інше не передбачено законом, а у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст – за наявності згоди районних або обласних рад, якщо інше не передбачено законом [8]. На нашу думку, до даної статті слід внести зміни щодо надання згоди відповідними радами. Якщо територіальна громада зареєстрована у встановленому законом порядку, такої згоди рад не потрібно, достатньо згоди громад чи їх об'єднань.

Щодо другої підстави набуття права власності територіальними громадами, то слід зауважити, що за загальним правилом безоплатна передача об'єктів з приватної у комунальну власність може здійснюватися шляхом укладення територіальною громадою чи її представником з особами приватного права окремих видів договорів, зокрема дарування та пожертви. Згідно зі ст. 720 Цивільного кодексу України територіальна громада може виступати стороною договору дарування [9]. Відповідно до ст. 131 Земельного кодексу України територіальні громади мають право набувати у власність земельні ділянки на підставі міни, ренти, дарування, успадкування та інших цивільно-правових угод [10].

Однак, законами передбачено правове регулювання окремих випадків безоплатної передачі майна у комунальну власність, а саме:

1) відповідно до статей 132 та 142 Земельного кодексу України перехід права власності на земельні ділянки здійснюється за нотаріально посвідченими угодами у випадку добровільної відмови власника землі від права власності на користь територіальної громади [10];

2) відповідно до статей 36 та 37 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» громадяни та підприємства, установи, організації можуть на добровільних засадах

здійснювати фінансування заходів з благоустрою території населеного пункту, мікрорайону, кварталу, вулиці або прибудинкової території за місцем проживання [11];

3) безоплатна передача об'єктів житлового фонду, гуртожитків та інших об'єктів соціальної інфраструктури (ст. 4-1 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [8].

На сьогодні, існує проблема щодо набуття права власності об'єднаними територіальними громадами. У ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено, що об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. У разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою [12].

З контексту даної статті випливає, що територіальні громади, які добровільно об'єдналися або будуть об'єднуватись, повинні передати все належне їм майно в одну об'єднану територіальну громаду. Однак, механізму такої передачі майна в Законі не зазначено. Разом з тим, не всі територіальні громади погоджуються на добровільне об'єднання і на передачу майна іншій територіальній громаді. На нашу думку, слід удосконалити механізм набуття права комунальної власності об'єднаної територіальної громади. Хоча з 01.01.2016р. такі громади мають переваги у наповненні своїх бюджетів фінансовими коштами. Відповідно до змін, внесених до Бюджетного Кодексу для фінансового забезпечення повноважень, об'єднані територіальні громади отримують такі фінансові ресурси: 60%

податку на доходи фізичних осіб; акцизний податок з реалізації підакцизних товарів (акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів); податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; місцеві податки та збори; надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності; кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі; надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу та інші [13]. Підтвердженням зазначеного вище є наступні факти, здійснивши порівняння загального обсягом бюджетів сільських, селищних, міських рад, які ввійшли до складу ОТГ (на 2015 рік) та загального обсягу місцевого бюджету ОТГ (на 2016 рік). Так, наповнюваність бюджету у Печеніжинській ОТГ збільшилася приблизно в 7,6 разів у 2016 році в порівнянні із 2015 роком, у Верхнянській ОТГ в 5,5 раза відповідно, а у Старобогородчанській – в 3,5 раза. У 2016 році громади отримали субвенцію для створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади, на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності. Так, наприклад, Печеніжинська ОТГ отримала близько 9,5 млн гривень, Верхнянська близько 8 млн грн., а Старобогородчанська – 4,5 млн грн [14].

## Висновок

Отже, територіальні громади та об'єднані територіальні громади мають право набувати у власність майно відповідно до підстав, які передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування». Вищезазначені підстави набуття права комунальної власності визначають матеріальну основу територіальної громади – юридичної особи – власника.

## Список використаної літератури:

1. Глинська О. В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності / О.В. Глинська // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 120–125.
2. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість. Монографія / Ю.О. Куц, В.М. Сінченко, В.В. Мамонова, С.В. Газарян / За заг. ред. Ю.О. Куца – Х.: Віровець А.П. «Апостроф», 2011. – 340 с.
3. Конституція України Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР тлумачення станом на 15.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-80>.
4. Про місцеве самоврядування Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР зі змінами станом на 04.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-80>.
5. Mienie gmin i powiatow w latach 2012-2014. W. – 2015.
6. [http://pidruchniki.com/10700307/finansii/institut\\_komunalnoyi\\_vlasnosti\\_sistemi\\_mistsevih\\_finansiv](http://pidruchniki.com/10700307/finansii/institut_komunalnoyi_vlasnosti_sistemi_mistsevih_finansiv).
7. Про запобігання корупції Верховна Рада України; Закон від 14.10.2014 № 1700-VII зі змінами станом на 04.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
8. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності Верховна Рада України; Закон від 03.03.1998 № 147/98-ВР зі змінами станом на 04.04.2016р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80>.

---

9. Цивільний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV зі змінами станом на 01.04.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

10. Земельний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-III зі змінами станом на 03.04.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

11. Про благоустрій населених пунктів Верховна Рада України; Закон від 06.09.2005 № 2807-IV зі змінами станом на 09.12.2015р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>.

12. Про добровільне об'єднання територіальних громад Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

13. Бюджетний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами станом на 13.02.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page11>.

14. <http://www.galychyna.if.ua/publication/society/dlja-chogo-gromadam-objednuvatisja/>.

---

#### SUMMARY

*This article presents a study of the grounds for acquisition of the right of municipal property ownership by the territorial communities. Characteristic in this context are the grounds for acquisition of the right of ownership by the territorial communities in accordance with the Law of Ukraine "On local self-government".*

*Topicality of our study lies in determination of the grounds for acquisition of the right of municipal property ownership by the territorial community in accordance with the Law of Ukraine "On local self-government" as well as with the amendments made in the Budget and Tax codes changing formation and replenishment of the local budgets of the associated territorial communities, whereby the latter are given wide opportunities regarding the grounds for acquisition of the right of municipal property ownership.*

*Problem statement. Changes made in the Law of Ukraine "On local self-government" and adoption of the Law of Ukraine "On voluntary association of the territorial communities" as well as acquiring by the territorial communities of the status of legal persons give a new vision of the grounds for acquisition of the right of municipal property ownership.*

*The objective of this article is to study the issue of acquisition by the territorial communities and associated territorial communities of the right of municipal property ownership.*