

УДК 347.218.1:347.232

Волинець Т. В.,

*к.ю.н., доцент, доцент кафедри господарського права та процесу,
Львівський торговельно-економічний університет, м. Львів;*

Ган'як С.,

*студент ІНПП, Національний університет
“Львівська політехніка”, м. Львів.*

ВЛАСНІСТЬ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

***Анотація.** Стаття присвячена механізму передачі спільної власності територіальної громади у власність об'єднаної територіальної громади (далі — ОТГ). Актуальність дослідження цього питання зумовлена відсутністю закріпленої норми з даного питання у законодавстві. Утворення об'єднаних територіальних громад надало великої актуальності даному питанню. У кожній області, районі, де утворилися ОТГ, процес передачі об'єктів спільної власності територіальних громад у власність ОТГ проходить по-різному. Багато питань виникає щодо розподілу майна спільної власності територіальних громад у районах, які повністю покриті ОТГ. У цій статті розглянемо механізм передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району в комунальну власність ОТГ, а також проаналізуємо міжнародний досвід з даного питання.*

Ключові слова: власність, право комунальної власності, територіальна громада, об'єднана територіальна громада.

Volynets T. V.,

associate professor, associate professor of Department of Commercial Law and Procedure, Lviv University of Trade and Economics, Lviv;

Ganyak S.,

student is the National university Lviv polytechnic, Lviv.

PROPERTY AT THE CONNECTED TERRITORIAL SOCIETY

***Abstract.** The article is sanctified to the mechanism of transmission of common property of territorial society in property of the incorporated territorial society (farther CTS). Actuality of research of this question is predefined by absence of the envisaged norm on this question in a legislation. Formation of the incorporated territorial communities gave large actuality to this question. In every area, district, where CTS appeared, the process of transmission of objects of common property of territorial communities in property of CTS passes differently. Many questions arise up in relation to distribution of property of common property of territorial communities in districts, that is fully covered CTS. In the real article will consider the mechanism of transmission of objects of common property of territorial communities of district in community property of CTS, and also will analyse international experience from given.*

Keywords: property, right of communal ownership, territorial society, incorporated territorial society.

Постановка проблеми нашого дослідження стосується механізму створення спільної власності об'єднаної територіальної громади. Сучасний етап формування права комунальної власності характеризується зміною підходу до об'єднання спільної комунальної власності. Сьогодні питання механізму переходу права комунальної власності в ОТГ не в повній мірі висвітлюється як у науковій літературі, так і у законодавстві, і тому розгляд даного питання набирає актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми права власності в цілому, а зокрема, і питання передачі права власності досліджувались у працях українських та зарубіжних фахівців різних періодів становлення та розвитку права власності: В. М. Алексєєв, В. М. Бабаєв, О. В. Дзера, І. О. Дзера, М. П. Кучерявенко, В. В. Луць, Н. О. Саніахметова, О. П. Сергєєва, Є. О. Суханова, А. Ткачук, М. Шкільняк, та ін.

Постановкою завдання є дослідження питання механізму передачі спільної власності у власність об'єднаної територіальної громади.

Виклад основних положень. Існує багато запитань щодо механізму передачі спільної власності територіальних громад (ТГ) у власність об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Однак, на сьогодні існує вже безліч прикладів щодо передачі такої власності. Нормативними актами дане питання не врегульовано, передача здійснюється на підставі рішень ТГ (відповідних рад).

Процес об'єднання територіальних громад передбачає передачу об'єднаній територіальній громаді 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, тобто ОТГ відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" є правонаступником усього майна, прав та обов'язків ТГ, що увійшли до її складу [1]. 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.

Юридична особа — сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків всіх юридичних осіб — сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

Передача майна відбувається за актом приймання-передачі майна, після прийняття відповідних рішень щодо передачі та прийняття майна (або

юридичних осіб) радами. При цьому необхідно зазначити, що необхідність передачі об'єктів визначається індивідуально, в залежності від їх призначення та кола отримувачів послуг. Так лікарні здійснюють обслуговування мешканців всього району, у тому числі й мешканців об'єднаної територіальної громади, тому їх передача не буде доцільною та обгрунтованою. У свою чергу, передача дошкільних навчальних закладів, шкіл та ФАПів до власності об'єднаної територіальної громади є обгрунтованою та виправданою. У випадку передачі юридичних осіб з спільної власності громад до власності об'єднаної територіальної громади, до їх статутних документів потрібно буде внести зміни [2].

Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, з дня припинення повноважень сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади.

Відповідні юридичні особи — сільська, селищна, міська рада, її виконавчий комітет об'єднаної територіальної громади є правонаступниками прав та обов'язків відповідних юридичних осіб — сільської, селищної ради, її виконавчого комітету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, з дня припинення повноважень сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади.

Бюджет територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, виконується окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням особливостей, встановлених цією частиною.

До завершення періоду окремого виконання бюджету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, функції головного розпорядника, розпорядника бюджетних коштів територіальної громади, що приєдналася, продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади, інших керівників бюджетних установ.

Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади.

Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади.

Для прикладу охарактеризуємо передачу власності від ТГ до ОТГ у Львівській області.

На сьогодні у Львівській області вже існують 22 об'єднані громади, в перспективі ще 71.

На Львівщині уклали перший договір про співробітництво територіальних громад. Цей договір був укладений 15 березня 2017 року у с. Деревні Жовківського району між чотирма територіальними громадами: Деревнянська, Кулявська, Любельська і Туринківська. В межах договору громади передбачають спільно реалізувати проект із ремонту доріг між селами. Впродовж 2017–2019 років громади планують провести капітальний ремонт державних доріг Любеля-Туринка та Двірці-Туринка загальною протяжністю майже 9 км. Основним способом залучення коштів для реалізації цього проекту визначеного договором є участь у конкурсах. Найперше це конкурс проектів на фінансування з державного фонду регіонального розвитку, а також інші державні та недержавні програми, які підтримують такі великі інфраструктурні об'єкти. Для реалізації такої ініціативи громади залучилися підтримкою Жовківської районної державної адміністрації. Громади передбачають щорічно виділяти для співфінансування проекту не менше як 200 тис. грн. кожна. Також немалу фінансову підтримку проекту гарантують і представники районної влади. Співробітництво громад є одним із прогресивних механізмів територіального розвитку, який впроваджений в Україні із 2014 року відповідним Законом України “Про співробітництво територіальних громад”. Цей механізм дає можливість об'єднувати ресурси громад на договірних засадах для досягнення спільних цілей та вирішення спільних проблем. Загалом, крім реалізації спільних проектів закон передбачає ще чотири інших форми співробітництва. Серед них, це делегування повноважень одному із суб'єктів співробітництва; спільного фінансування комунальних підприємств установ, організацій; створення таких спільних комунальних підприємств, установ, організацій, а також утворення спільних органів управління [3].

Світовий досвід засвідчує, що децентралізація та розвиток сучасної системи місцевого самоврядування стали основними компонентами сучасного періоду, зокрема, у країнах Центральної та Східної Європи. Якість і темпи реформування місцевих влад у Центральній Європі залишаються визначальною позицією стратегії європейської інтеграції, яка тісно пов'язана з процесом гармонізації законодавчої бази країн та правової системи ЄС [4, с. 178].

В усьому світі управлінські послуги — це один із системоутворювальних елементів взаємовідносин держави або органів місцевого самоврядування з людиною. В адміністративному праві провідних країн Заходу (Сполучені Штати Америки, Франція, Англія тощо) правовий інститут управлінських послуг є досить відпрацьованим, діє впродовж багатьох десятиліть і дає чітке уявлення про функцію демократичної держави відносно людини та суспільства. [5, с. 135].

Зокрема, унікальними у цьому контексті є стандарти місцевих послуг, що застосовуються в Англії. Одним із елементів організації публічних послуг, що належать до місцевого самоврядування, є система *Best Value* (Найкраща якість), яка втілюється у життя з 2000 р. і передбачає “обов'язок надання послуг згідно з ясними стандартами, які включають як

вартість, так і якість, за допомогою найбільш ефективних, економічних та продуктивних засобів”. Ключовою частиною цієї системи є визначення точних показників ефективності використання та цілей конкретних місцевих послуг [6, с. 8].

В Іспанії комуни в індивідуальному порядку або в асоціаціях мають забезпечити за будь-яких умов такі послуги: освітлення громадських місць, збір відходів, прибирання вулиць, постачання питної води та відведення забруднених стоків через систему каналізації, утримання в належному стані підходів до населених пунктів та покриття доріг громадського користування; у комунах, які налічують більше 5000 жителів, окрім того: утримання міського парку, публічної бібліотеки, переробка відходів; у комунах, які налічують більше 20000 жителів, окрім того: надання соціальних послуг, здійснення заходів із попередження пожеж, утримання спортивних споруд загального користування; у комунах, які налічують більше 50000 жителів, окрім того: функціонування громадського міського транспорту та захист навколишнього середовища. Провінції в усіх випадках: забезпечують координацію діяльності муніципальних служб задля гарантування надання належного мінімуму послуг; допомогу та юридичне, економічне і технічне співробітництво, особливо тим комунам, що мають менші економічні можливості в управлінні [7, с. 39–40]. Досвід Іспанії стосовно послідовного і системного підходу до забезпечення надання якісних та повних послуг жителям відповідних населених пунктів цілком можливо запровадити і в Україні.

Польський досвід розробки та впровадження комплексу публічних послуг свідчить про наявність належного рівня ухвалення управлінських рішень щодо забезпечення високої якості обслуговування населення у державі. Вважаємо, що кращі надбання цього досвіду було б доцільно запровадити в Україні. Водночас, слід взяти до уваги, що застосування його в повному обсязі на практиці можливо лише за умови внесення відповідних змін до чинного законодавства, а також запровадження на загальнодержавному рівні дієвої структури реалізації управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю в системі місцевого самоврядування в Україні [8].

Слід підкреслити, що на відміну від муніципальної власності за кордоном, власність територіальних громад виникла в нашій країні не так давно, і від того, яким чином та в якій системі управління вона має розвиватися, залежатиме процес становлення місцевого самоврядування в Україні. Безумовно одне: без матеріальної основи місцевого самоврядування — власності — неможливий подальший розвиток територіальних громад в Україні [9].

Враховуючи значні організаційно-фінансові можливості територіальних колективів різних країн світу в питаннях управління майном, доходимо висновку про доцільність запровадження в Україні громадської власності як власності територіальних громад сіл, селищ, міст, управління

якою має здійснювати безпосередньо територіальна громада з метою постійного і дієвого контролю за наданням якісних послуг жителям відповідного населеного пункту [2]. Для того щоб цей напрям набув поширення, безумовно, потрібна законодавча підтримка. Також не завадять принципова позиція посадових осіб і органів місцевого самоврядування, які б усіляко сприяли, а не заважали цьому процесу.

Після утворення за рішенням загальних зборів громадян громадівської власності на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст з часом виникне потреба в налагодженні більш чітких взаємовідносин між ними для виконання спільних проектів, за результатами яких і буде зроблено наступний крок для досягнення самодостатності територіальних громад в Україні. Сприятиме цьому практичне впровадження інноваційної моделі реалізації управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю в системі місцевого самоврядування в Україні [8]. Теоретичні підходи та інноваційні моделі до вдосконалення управління власністю територіальних громад в Україні запропоновані, а визначальне слово — за територіальними громадами та державою.

У Федеративній Республіці Німеччині виділяються окремо публічно-правові комунальні підприємства, які не мають статусу юридичної особи і є найбільш чисельними. Такі підприємства є складовою частиною публічно-правової корпорації, через що позбавлені можливості самостійного ведення багатьох справ, насамперед фінансових, а всі інвестиції, здійснювані цими підприємствами, передбачено фінансовим планом громади. Для власного підприємства рада громади має прийняти статут, призначити керівника і сформувати виробничу комісію [10, с. 78].

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Співробітництво громад є одним із прогресивних механізмів територіального розвитку, який впроваджений в Україні із 2014 року відповідним Законом України “Про співробітництво територіальних громад”. Цей механізм дає можливість об’єднувати ресурси громад на договірних засадах для досягнення спільних цілей та вирішення спільних проблем. Загалом, крім реалізації спільних проектів закон передбачає ще чотири інших форми співробітництва. Серед них, це делегування повноважень одному із суб’єктів співробітництва; спільного фінансування комунальних підприємств установ, організацій; створення таких спільних комунальних підприємств, установ, організацій, а також утворення спільних органів управління.

Література:

1. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”: від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://2.auc.org.ua/>.
3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region/item/id/13>.

4. Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції: Аналіт. бюл. — К., 1998. — 124 с.
5. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / В. М. Бабаєв — Х. : Магістр, 2004. — 204 с.
6. Шкільняк М. Зарубіжний досвід управління муніципальною (комунальною) власністю / М. Шкільняк // Рада: Інформ.-метод. вісн. Терноп. обл. ради. — 2003. — № 7 (12). — С. 87–88.
7. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу/ А.Ткачук // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1–2 (3). — С. 84–89.
8. Алексєєв В. М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку / В. М. Алексєєв — Чернівці : Технодрук, 2008. — 336 с.
9. Перспективи розвитку органів місцевого самоврядування: досвід Польщі: — К., 2008. — 165 с.
10. Місцеве самоврядування: Організація роботи сільського, селищного голови / А. О. Чемерис, П. І. Шевчук, П. Ф. Гураль та ін. — Л. : Ліга-Прес, 2002. — 390 с.

References:

1. Zakon Ukrainy “Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad” [About the voluntarily association of territorial communities] vid 05.02.2015 r. № 157-VIII [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://2.auc.org.ua/>.
3. [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://decentralization.gov.ua/region/item/id/13>.
4. Perspektivy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia: dosvid Ukrainy ta Shvetsii: [Prospects of development of local selfgovernment :experience of Ukraine and Sweden] :Analit. biul. — К., 1998. — 124 p.
5. Babaiev V. M. Upravlinnia miskym hospodarstvom: teoretychni ta prykladni aspekty [Management a municipal economy: theoretical and applied aspects:] : Monohrafiia / V.M. Babaiev — Kh.: Mahistr, 2004. — 204 p.
6. Shkilniak M. Zarubizhnyi dosvid upravlinnia munitsypalnoiu (komunalnoiu) vlasnistiu [Foreign experience of municipal(communal) property management]/ M. Shkilniak // Rada: Inform.-metod. visn. Ternop. obl. rady. — 2003. — № 7 (12). — p. 87–88.
7. Tkachuk A. Detsentralizatsiia, shcho zmitsniuie derzhavu [Property of territorial communities in Ukraine: ways of development] / A.Tkachuk // Mistseve samovriaduvannia. — 1997. — № 1–2 (3). — p. 84–89.
8. Aleksieiev V. M. Vlasnist terytorialnykh hromad v Ukraini: shliakhy rozvytku / V.M. Aleksieiev — Chernivtsi, Tekhnodruk, 2008. — 336 p.
9. Perspektivy rozvytku organiv mistsevoho samovriaduvannia: dosvid Poland: [Prospects of development of local selfgovernment :experience of Poland]. — К., 2008. — 165 p.

10. Mistseve samovriaduvannia: Orhanizatsiia roboty silskoho, selyshchnoho holovy [Local self-government: Organization of work of rural, settlement chairman]/ A. O. Chemerys, P. I. Shevchuk, P. F. Hural ta in. — L.: Liha-Pres, 2002. — 390 p.