

УДК 347.218.1:347.232:347.68
DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-175

О. П. Печений, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ держав-
ного будівництва та місцевого самоврядуван-
ня НАПрН України

Деякі проблеми виникнення й припинення права комунальної власності

Стаття висвітлює проблеми, що виникають у зв'язку виникненням і припиненням права комунальної власності. Аналізуються окремі підстави, що мають значення для формування комунальної власності. Визначені особливості й правова природа відумерлої спадщини.

Ключові слова: право комунальної власності, відумерла спадщина, цивільні правовідносини.

Будь-яким суб'єктом публічного права, включаючи й територіальні громади, право власності набувається з різних підстав, не заборонених законом. Цивільним законодавством як загальне правило встановлена презумпція правомірності набуття права власності (ст. 328 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)), що дозволяє поширювати її на об'єкти права комунальної власності.

Проблематика відносин комунальної власності в розрізі підстав виникнення й припинення є досить актуальною, в юри-

дичній літературі наявні серйозні напрацювання з цієї тематики. Так, правові форми репрезентування територіальних громад у різних видах цивільних правовідносин розроблені О. О. Первомайським [1], міжгалузевий аспект формування й здійснення комунальної власності висвітлено в праці К. І. Апанасенко [2], наявні наукові розробки й в працях інших вчених. Одночасно з цим аналіз правозастосовчої практики й нормативно-правової бази, що досить динамічно розвиваються, породжує нові проблеми, які потребують вирішення, що, у свою чергу, є метою цієї наукової публікації.

Перелік підстав набуття права власності, що міститься у ЦК України, не є вичерпним, наприклад право комунальної власності на землю може набуватись і з інших підстав, передбачених Земельним кодексом України (далі — ЗК України).

Відповідно до ч. 2 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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 органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. Аналіз цієї норми свідчить, що право власності територіальної громади може набуватись як із загальних (наприклад, створення і переробка речей (статті 331, 332 ЦК України), набуття права власності за договором (ст. 334 ЦК України), у порядку спадкування за заповітом (ч. 2 ст. 1222 ЦК України)), так і спеціальних підстав. У цьому аспекті існує певна вибірковість у застосуванні спеціальних підстав набуття права власності територіальною громадою у співвідношенні з іншими суб'єктами публічного права. За спеціальних підстав право комунальної власності може виникати:

- на безхазяйну річ (ст. 335 ЦК України);
- на знахідку (ст. 338 ЦК України);
- на бездоглядну домашню тварину (ч. 2 ст. 341 ЦК України);
- внаслідок визнання спадщини відумерлою (ст. 1277 ЦК

України);

– внаслідок передання майна з державної чи приватної власності.

Аналіз законодавчо закріплених способів набуття права власності надає підстав визнати існування певної конкуренції між державою й територіальними громадами в набутті права власності з різних підставах і різними способами. Хоча бажаною є взаємодія цих суб'єктів у процесі такого правонабуття, із розмежуванням одних юридичних фактів як підстав набуття права власності державою, та інших – територіальними громадами сіл, селищ і міст. Основним критерієм такого розмежування визнається *інтерес*, який має задовольняти набуття права власності або державою Україна, або територіальною громадою [3, с. 178].

Слід визначити особливості спеціальних підстав набуття права комунальної власності.

Питання про набуття територіальною громадою *права власності на безхазяйну річ* визначено ст. 335 ЦК України, якою передбачено, що безхазяйною є річ, яка не має власника або власник якої невідомий. Безхазяйні нерухомі речі беруться на облік органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно, за заявою органу місцевого самоврядування, на території якого вони розміщені. Про взяття безхазяйної нерухомої речі на облік робиться оголошення у друкованих засобах масової інформації. Після спливу одного року з дня взяття на облік безхазяйної нерухомої речі вона за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, може бути передана за рішенням суду у комунальну власність.

Якщо річ є рухомою, тобто такою, яку можна вільно переміщати в просторі, внаслідок чого вона не знецінюється та не змінює своє призначення, то вона набувається у власність в порядку набувальної давності (ст. 344 ЦК України).

Взяття на облік безхазяйного нерухомого майна проводиться в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (ч. 10 ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV). Наразі підстави й процедуру взяття на облік безхазяйного нерухомого майна визначає Порядок державної реєстрації речових

прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 553).

Відповідно до ст. 1277 ЦК України за наявності передбачених цією статтею умов *спадщина, визнана судом відумерлою, передається у власність територіальної громади*. Відумерлість — це певне правове становище майна спадкодавця, в якого не залишилося спадкоємців або останні відмовилися від прийняття спадщини чи були усунені від права на спадкування як недостойні [4, с. 218.]. Важливо, щоб всі, а не деякі спадкоємці були відсутні, відмовились або були позбавлені права на спадкування [5, с. 244].

Привертає увагу, що в реаліях національного цивільного законодавства відумерлість не пов'язується ні з підставою, ні з видом спадкування, що має насамперед практичні наслідки і надає підстав стверджувати певною мірою особливий підхід українського законодавця. Узагалі прийнято виділяти дві основні системи визначення юридичної долі відумерлої спадщини: більш поширену систему спадкування і систему окупації. У країнах, в яких відумерла спадщина переходить до держави у порядку спадкування (Німеччина, Іспанія, Італія, Швейарія тощо) право власності набувається в похідний спосіб, має місце універсальне правонаступництво, у тому числі й стосовно обов'язків (боргів) попереднього власника. При переході відумерлої спадщини за системою окупації або завоювання (Австрія, Велика Британія, США), правонабуття в такий спосіб є первісним, універсальне (та будь-яке інше) правонаступництво відсутнє, обов'язок задовольнити претензії кредиторів спадкодавця не виникає [6, с. 174—177]. Цивільне законодавство України більшою мірою тяжіє до системи окупації (заволодіння) при визначенні долі відумерлої спадщини. Не випадково в літературі зазначається, що отримання територіальною громадою відумерлого майна здійснюється поза меж спадкових відносин як самостійна підстава виникнення комунальної власності [7, с. 52].

Законодавство України не відносить територіальну громаду до спадкоємців і не вказує на повний характер її правонаступництва як у правах, так і зобов'язаннях (боргах) померлого, як це передбачено для спадкоємців (статті 1281, 1282 ЦК України). Територіальна громада зобов'язана задовольнити лише вимоги кредиторів, пов'язані із відшкодуванням майнової шкоди (збитків) і моральної шкоди, яка була завдана спадкодавцем (ч. 4 ст. 1277, ст. 1231 ЦК України). При цьому в наведених нормах ЦК України не йдеться про відповідальність територіальної громади по *всіх* зобов'язаннях померлої особи в повному обсязі, що свідчить про обмежений характер її правонаступництва. Тому позови кредиторів спадкодавця до територіальних громад, заявлені з підстав, передбачених ч. 2 ст. 1282 ЦК України, задоволенню не підлягають.

Підставами відумерлості спадщини є відсутність спадкоємців за заповітом і за законом; усунення спадкоємців від права на спадкування (ст. 1224 ЦК України); неприйняття спадкоємцями спадщини; відмова спадкоємців від прийняття спадщини (статті 1273, 1274 ЦК України).

Слід звернути увагу, що наведені підстави хоча і є альтернативними, але можуть мати місце і одночасно. Зокрема, це стосується випадків, коли деяких спадкоємців було усунуто від права на спадкування або вони не прийняли спадщину, а інші — відмовилися від її прийняття. При визнанні спадщини відумерлою головним є те, що особи, які мають право на отримання спадщини, відсутні [8, с. 51—55]. Перелік підстав визнання спадщини відумерлою є вичерпним і розширювальному тлумаченню не підлягає. Не може йтися про відумерлу спадщину у випадку наявності хоча б одного спадкоємця, який прийняв спадщину (або є таким, що прийняв спадщину), але не оформив спадкових прав. За наявності спадкоємців, які прийняли спадщину, заява органу місцевого самоврядування про визнання спадщини відумерлою задоволенню не підлягають.

Так, Іларіонівська селищна рада Синельниківського району Дніпропетровської області звернулася до суду із заявою, в якій просила визнати відумерлою спадщину, що залишилась після смерті

Т., що мешкав у с. Старолозуватка Синельниківського району Дніпропетровської області, у зв'язку з тим, що син померлого *С.* спадщину не прийняв, а інших спадкоємців не існує.

Рішенням Синельниківського міськрайонного суду від 11 листопада 2008 р., залишеним без змін ухвалою колегії суддів Судової палати у цивільних справах апеляційного суду Дніпропетровської області від 9 вересня 2010 р., заяву задоволено, визнано спадщину, яка залишилась після смерті *Т.* відумерлою.

У касаційній скаргі *С.* порушує питання про скасування оскаржуваних судових рішень і направлення справи на новий розгляд до суду першої інстанції, мотивуючи свою вимогу порушенням судами норм процесуального права й неправильним застосуванням норм матеріального права.

Касаційна скарга підлягає задоволенню з таких підстав.

Ухвалюючи рішення про задоволення заяви Іларіонівської селищної ради, суди виходили з того, що після смерті *Т.* відкрилася спадщина у вигляді земельної ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, спадкоємець *С.* спадщину не прийняв, інших спадкоємців не існує.

Однак у апеляційній та касаційній скаргах *С.* зазначає, що після смерті його батька спадщину прийняла його мати, про що їй було видано свідоцтво про право на спадщину, а після її смерті спадкоємцем за заповітом став її син *Р.*

У порушення вимог закону судом при визнанні спадщини відумерлою не встановлено коло усіх спадкоємців після смерті *Т.* та не залучено їх до участі у справі.

За таких обставин рішення суду першої інстанції й ухвала суду апеляційної інстанції підлягають скасуванню з передачею справи на новий розгляд до суду першої інстанції.

Враховуючи наведене, колегія суддів Судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ касаційну скаргу *С.* задовольнила, рішення Синельниківського міськрайонного суду від 11 листопада 2008 р. та ухвалу апеляційного суду Дніпропетровської області від 9 вересня 2010 р. скасувала, справу передала на новий розгляд до суду першої інстанції [9; 10, с. 165–166].

В іншій справі сформульовано висновок Верховного Суду, що наявність спадкоємця, який фактично прийняв спадщину, однак не оформив своє право на неї, свідчить про існування спору про право на спадкове майно, це, в свою чергу, виключає визнання спадщини відумерлою в порядку окремого провадження [11].

Суб'єктом права на відумерлу спадщину є територіальна громада за місцем відкриття спадщини. За загальним правом спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини, а нерухоме майно — за його місцезнаходженням. Таким чином, законодавством встановлена множинність суб'єктів права на відумерлу спадщину — територіальні громади за місцем відкриття спадщини та за місцезнаходженням нерухомого майна.

Право на відумерлу спадщину містить у собі обов'язок його суб'єкта здійснити це право в певному порядку. Інакше кажучи, право набути відумерлу спадщину обертається обов'язком реалізувати це право незалежно від бажання територіальної громади. Реалізація права на відумерлу спадщину має обов'язковий характер, хоча й не забезпечений ні відповідними заходами примусового характеру, ні відповідальністю територіальної громади за неподання заяв про визнання спадщини відумерлою. При цьому логічно було б визначити наслідки неподання органом місцевого самоврядування заяви до суду, однак цього законодавцем не зроблено. Така недосконалість конструкції відумерлої спадщини спричиняла порушення прав кредиторів, які позбавлялися можливості задовольнити свої вимоги за рахунок спадкового майна.

Стаття 1277 ЦК України передбачає визнання спадщини відумерлою, маючи на увазі спадщину в цілому. Але це не виключає можливості визнання відумерлою спадщини в певній частині. Наприклад, у випадку наявності спадкоємців за заповітом щодо певної частини майна й за відсутності спадкоємців за законом щодо спадщини, не охопленої заповітом.

У випадку задоволення заяви про визнання спадщини відумерлою, рішення суду, за яким відумерла спадщина переходить у власність територіальної громади, є підставою для дер-

жавної реєстрації за громадою права власності на відповідне нерухоме майно.

Територіальна громада *набуває права власності на об'єкти, які передані у комунальну власність з державної*. Відносини, які пов'язані з передачею об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або в спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність регулюється Законом «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. № 147/98-ВР, Положенням про порядок передачі об'єктів права державної власності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 р. № 1482, іншими актами законодавства України.

Слід зазначити, що передача об'єктів є певним триваючим у часі процесом, що складається з декількох стадій. Цей процес включає сукупність відносин, які не є за своєю природою цивільно-правовими. Але у тому випадку, коли було укладено правочин, наслідком якого стало відчуження в приватну власність або нецільове використання об'єктів, зазначених у Законі України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», такий правочин є нікчемним (ст. 7¹ Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»).

Особливості передачі окремих об'єктів і набуття права комунальної власності на них можуть бути визначені різними законодавчими актами, наприклад, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» від 4 вересня 2008 р. № 500-VI гуртожитки, включені до статутних капіталів товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі ті, що в подальшому були передані до статутних капіталів (фондів) інших юридичних осіб або відчужені в інший спосіб, передаються у власність територіальних громад відповідно до Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Майнова база територіальних громад поповнюється за рахунок передачі не тільки об'єктів державної власності, а й при передачі певних об'єктів (як правило, соціальної інфраструктури) з приватної власності або іншої недержавної власності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 42 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» не включаються до складу ліквідаційної маси банкрута об'єкти житлового фонду, в тому числі гуртожитки, дитячі дошкільні заклади й об'єкти комунальної інфраструктури, які в разі банкрутства підприємства передаються в порядку, встановленому законодавством, у комунальну власність відповідних територіальних громад без додаткових умов і фінансуються в установленому порядку. Оскільки банкрутом може бути не тільки державна або комунальна юридична особа, то відповідно до наведеної норми у власність територіальної громади можуть передаватися об'єкти, які не відносяться до публічної власності. Іншим прикладом є постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. № 1060 «Про поетапну передачу у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду сільськогосподарських, переробних та обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах недержавної власності», в якій було визнане за необхідне провести безоплатну поетапну передачу в комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду разом з об'єктами інженерного забезпечення сільськогосподарських, переробних і обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах недержавної власності, що перебувають на їх балансі. Слід звернути увагу, що законодавством не визначено порядок передачі об'єктів у комунальну власність, але передача в державну або комунальну власність об'єктів права інших форм власності може регулюватися положеннями Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», якщо інше не передбачено законом або рішеннями відповідних місцевих рад (ч. 3 ст. 1 Закону).

Слід розглянути також основні підстави *припинення права комунальної власності* (ст. 346 ЦК України).

Право власності територіальної громади припиняється з одночасним переходом цього права до іншої особи або без переходу права до іншої особи (споживання речі, її знищення внаслідок стихійного лиха тощо).

Підставами припинення права комунальної власності згідно з ч. 1 ст. 346 ЦК України є: відчуження територіальною громадою майна, у тому числі шляхом приватизації (ч. 5 ст. 3 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 р. № 2269-VIII); знищення майна; припинення права власності на майно, яке за законом не може належати територіальній громаді; звернення стягнення на майно за зобов'язаннями територіальної громади.

Наведений перелік не є вичерпним, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 346 ЦК України право власності може бути припинене в інших випадках, встановлених законом. Тут слід назвати передачу майна з комунальної до державної власності, добровільне об'єднання територіальних громад, передачу майна з комунальної у приватну власність. Наприклад, житловий комплекс багатоквартирного будинку передається в разі створення об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (п. 2 Порядку передачі житлового комплексу або його частини з балансу на баланс, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1521), земельні ділянки, на яких розташовані багатоквартирні будинки, а також належні до них будівлі, споруди й прибудинкова територія, передаються безоплатно співвласникам багатоквартирного будинку в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 42 ЗК України). Спеціальною підставою припинення права комунальної власності є *списання майна, що є власністю територіальної громади*, у тому числі закріпленого за комунальними підприємствами, установами, організаціями. Специфікою списання майна комунальної власності є наявність локального нормативного регулювання, тобто майно підлягає списанню відповідно до вимог порядку (положення), затвердженого місцевою радою.

Органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження щодо управління комунальною власністю, затверджуючи на сесіях рад нормативно-правові акти про списання комунального майна.

У цих актах органи місцевого самоврядування визначають вартісні показники, умови й перелік документів, необхідних для отримання згоди власника на списання майна, випадки списання комунального майна установами без дозволу органу місцевого самоврядування та інші обставини.

Список використаних джерел

1. Первомайський О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах : монографія / О. О. Первомайський. — Харків : Страйд, 2005. — 184 с.
2. Апанасенко К. І. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект : монографія / К. І. Апанасенко. — Київ : Слово, 2010. — 259 с.
3. Набуття та припинення права власності в Україні (проблеми теорії та практики) : монографія / за заг. ред. В. В. Луця. — Київ, 2013.
4. Кухарев О. Є. Правова природа переходу відумерлої спадщини у власність територіальної громади / О. Є. Кухарев // Право України. — 2013. — № 10. — С. 218–225.
5. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву / В. И. Серебровский. — 2-е изд., испр. — М., 2003. — С. 244.
6. Хаскельберг Б. Л. Правовая природа перехода выморочного наследства к публичным образованиям / Б. Л. Хаскельберг, В. В. Ровный // Сборник статей в честь 60-летия Е. А. Крашенинникова : сб. науч. ст. / отв. ред. П. А. Варул ; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. — Ярославль : ЯрГУ, 2011. — С. 171–193.
7. Жилинкова И. В. Современные тенденции развития наследственного законодательства Украины / И. В. Жилинкова // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. — Алматы, 2010. — Вып. 35. — С. 52.
8. Бичкова С. С. Процесуальний порядок визнання спадщини відумерлою [Електронний ресурс] / С. С. Бичкова // Приват. право і підприємництво. — 2015. — Вип. 14. — С. 51–55. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ppip_2015_14_14.
9. Ухвала колегії суддів Судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 11 травня 2011 р. Справа № 6-2682св10 [Електронний

- ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/15729185>.
10. Печений О. П. Спори про спадщину / О. П. Печений. — Харків : Фактор, 2013. — 256 с. — (Серія «Судова практика і коментарі»).
11. Постанова колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 03 березня 2018 року. Справа № 493/1092/15-ц. Провадження № 61-1508св17 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73304710>.

О. П. Печений

Некоторые проблемы возникновения и прекращения права коммунальной собственности

В статье освещены проблемы, связанные с возникновением и прекращением права коммунальной собственности. Анализируются отдельные основания, которые имеют значение для формирования коммунальной собственности. Определены особенности, правовая природа и последствия выморочного наследства. Приводится судебная практика по делам о признании наследства выморочным.

Ключевые слова: право коммунальной собственности, выморочное наследство, гражданские правоотношения.

O. Pechenyi

Some problems of origin and stopping of right of communal ownership

In the article Problems in connection with an origin and stopping the communal (municipal) ownership's right are analysed.

Separate grounds which matter for forming community property are analysed. Features, legal nature and consequences of the escheated inheritance, are determined.

At the special grounds the right of communal ownership can arise up: on an unpractical thing on a find; on the neglected home zone; as a result of confession of escheated inheritance; as a result of transfer of property from a public or private domain.

In the article the problems of the property's transfer from state in community property and proper mechanism are analysed.

In the article the author suggests to differentiate legal facts — grounds of origin of public and communal domain.

The grounds of origin of the communal ownership's right are analysed.

The property base of territorial societies is filled up due to the transmission not only objects of public domain but also at the transmission of certain objects (as a rule social infrastructure) from a peculiar or other non-state property.

On occasion not only the objects of public but also private domain can be passed in community property. Thus the order of assignation is not certain a law in community property, that can generate the problems in juridical practice.

Judicial practice is brought in matters about confession of inheritance escheated.

Key words: *communal ownership's right, escheated inheritance, civil legal relationships.*