

УДК 352.07

В. М. ГАЛКІН

**ЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ
ЯК ПРІОРИТЕТ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Запропоновано необхідний ефективний механізм управління комунальною власністю з метою покращення надання послуг населенню.

It is offered the necessary effective mechanism of administrative of municipal ownership with the purpose of improvement of granting of service to the population.

Основним для матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування є право територіальних громад та їх органів на володіння, користування і розпорядження майном, що перебуває в комунальній власності.

Суспільні відносини, що складаються при управлінні комунальною власністю в Україні, не розвинені тому, що територіальні громади безпосередньо не беруть участі в процесі управління майном комунальної власності, що не формує у свідомості громадян-членів територіальної громади відчуття власника цього майна і відповідального ставлення до його використання. Така тенденція буде забезпечуватися, доки не буде радикально змінено підхід до визначення механізму управління майном безпосередньо територіальною громадою.

Серед завдань системи управління комунальною власністю виділяють: управління об'єктами нерухомості, що перебувають у комунальній власності, у т.ч. приватизація і оренда нерухомості; управління корпоративними правами: експертна оцінка вартості нерухомого майна і контроль за її використанням незалежними експертами; експертна оцінка вартості корпоративних прав; система обліку і регулювання стягування податків та інших платежів і зборів від володіння, використання та інших операцій з нерухомістю та корпоративними правами; інформаційно-аналітична та програмна підтримка всіх елементів системи на базі сучасних інформаційних технологій; створення комплексної нормативної бази з управління та ефективного використання комунальної власності.

Управління комунальною власністю має два аспекти. Перший – забезпечення ефективного функціонування безпосередньо об'єктів комунальної власності, покликаних надавати відповідні послуги населенню та обслуговувати всі інші об'єкти міського господарства незалежно від форм власності. Другий – створення умов для раціонального використання комунального майна підприємницькими структурами, але в обов'язковому порядку – в інтересах територіальної громади.

У зв'язку з цим функції органів місцевого самоврядування в даній сфері також можна кваліфікувати на дві категорії:

1) безпосередній вплив на діяльність підприємств, установ, закладів, організацій, за якими закріплено комунальне майно на основі права повного господарського ведення або оперативного управління;

2) опосередкований вплив на всі інші суб'єкти господарювання з метою стимулювання розвитку підприємництва з використанням ресурсів комунальної власності на умовах її відчуження, оренди, концесії та ін.

Управлінські впливи на об'єкти комунальної власності можуть здійснюватися шляхом використання широкого арсеналу інструментів – організаційних, економічних, фінансових, адміністративних. Але для їхнього результативного застосування необхідне формування відповідної нормативно-правової бази в декількох напрямках.

По-перше, функціонування комунальних підприємств – регулювання оплати праці керівників комунальних підприємств залежно від обсягів робіт, чисельності працівників та ін., а не з урахуванням збитковості чи прибутковості підприємства, партійної належності чи думки регіональної (місцевої) управлінської еліти.

По-друге, пакет рішень, пов'язаних з орендою комунального майна, порядок надання дозволу комунальним підприємствам бути орендодавцями нерухомого майна, яке знаходиться на їх балансі; методика розрахунку та використання орендної плати та ін.

По-третє, нормативно-правові акти, спрямовані на застосування концесії об'єктів комунальної власності (визначення таких об'єктів, визначення відповідних видів діяльності, порядок створення та роботи концесійної комісії).

По-четверте, нормативно-правова база регулювання земельних відносин.

По-п'яте, нормативно-правові акти, які визначають цілі, завдання, пріоритети і засоби відчуження об'єктів комунальної власності, а також забезпечують надходження від нього до місцевого бюджету.

По-шосте, нормативно-правові акти, які б створювали сприятливі умови використання об'єктів комунальної власності організаціями бізнесу в інтересах повного та якісного задоволення спільних потреб членів територіальної громади. Таким чином, створюється організаційно-правовий механізм управління комунальною власністю.

Фактично право комунальної власності в Україні почало здійснюватися з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)" від 5 листопада 1991 р. № 313, а згодом – із прийняттям ще кількох постанов аналогічного характеру. Цими постановами були затверджені переліки об'єктів державної власності, що передавалися до комунальної власності, а також встановлювалася процедура такої передачі. Передача майна здійснювалася на безоплатній основі міністерствами та відомствами України, а також органами, уповноваженими управляти державним майном.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності нині здійснюють відповідні ради. Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює: контроль за їх виконанням.

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування

(утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби.

Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до Закону здійснюють повноваження щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, у т.ч. виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти 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 у користування й оренду.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку. Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Сільські, селищні, міські, районні в містах ради мають право:

- вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад;

- на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад;

- мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Майно, що знаходиться в державній власності, може бути передане у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст безоплатно або шляхом обміну згідно із Законом України “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності” від 3 березня 1998 р. Об'єктами передачі можуть бути:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів (далі – підприємства);

- нерухоме майно (будівлі, споруди, у т.ч. об'єкти не завершеного будівництва, приміщення);

- інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;

- акції (частіш, паї), що належать державі в майні господарських товариств;

– житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації.

Не можуть бути об'єктами передачі з державної у комунальну власність підприємства, що здійснюють діяльність, передбачену ч. 1 та 2 ст. 4 Закону України “Про підприємництво” (діяльність по виготовленню і реалізації наркотичних засобів, зброї і вибухових речовин, по виготовленню цінних паперів і грошових знаків, проведення ломбардних операцій та іншу діяльність, що підлягає ліцензуванню), а також казенні підприємства.

Ініціатива щодо передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність може виходити від органів, уповноважених управляти державним майном, а також самоврядних організацій, яким передано в користування державне майно, місцевих органів виконавчої влади.

Передача об'єктів з державної у комунальну власність здійснюється за рішенням:

– органів, уповноважених управляти державним майном, самоврядних організацій;

– щодо житлового фонду та інших об'єктів соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації, а також щодо окремо індивідуально визначеного майна підприємств;

– Кабінету Міністрів України щодо всіх інших об'єктів.

Передача об'єктів здійснюється комісією з питань передачі об'єктів, до складу якої входять представники виконавчих органів відповідних рад, місцевих органів виконавчої влади, органів, уповноважених управляти державним майном, самоврядних організацій, фінансових органів, підприємств, трудових колективів підприємств, майно яких підлягає передачі. У разі передачі об'єктів, закріплених за самоврядною організацією, або об'єктів, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, орендованого майна, акцій (часток, паїв), що належать державі в майні господарських товариств, до складу комісії з питань передачі об'єктів включаються представники відповідно самоврядної організації або державного органу приватизації.

Утворює комісію з питань передачі об'єктів та призначає її голову:

а) виконавчий орган відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради, якщо інше не передбачено законом, – у разі передачі об'єктів у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах;

б) відповідна районна, обласна рада або уповноважений нею орган – у разі передачі об'єктів у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст. Порядок утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів визначається відповідними органами місцевого самоврядування, з державної у комунальну власність безоплатно передаються такі об'єкти:

– житлові будинки та гуртожитки (у т.ч. не завершені будівництва);

– заклади освіти, дошкільного виховання, культури (крім кінотеатрів), фізичної культури та спорту, охорони здоров'я (крім санаторіїв, профілакторіїв, будинків

відпочинку та аптек), соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори, у т.ч. не завершені будівництва);

– підприємства міського і приміського транспорту, шляхового господарства, а також акції (частки, паї) господарських товариств, створених на базі їх майна (у разі, якщо щодо них не було прийнято рішення про закріплення їх у державній власності);

– аеропорти цивільної та колишні аеропорти військової авіації, які не мають можливості самостійно забезпечувати свою сертифікаційну придатність, за поданням Міністерства транспорту України та Міністерства оборони України.

Безоплатно можуть передаватися також інші об'єкти права державної власності, якщо такі об'єкти не менше двох разів пропонувалися до продажу конкурентними способами приватизації, але не були реалізовані.

Передача об'єктів з державної у комунальну власність можлива також шляхом обміну. У цьому випадку до узгоджених пропозицій щодо такої передачі додаються акти оцінки вартості об'єктів, затверджені органом, управляти державним майном, і відповідним органом місцевого самоврядування. Вартість об'єктів визначається за їх балансовою вартістю, а об'єктів незавершеного будівництва та акцій (часток, паїв) – відповідно до законодавства з питань оцінки об'єктів приватизації.

Передача підприємств провадиться разом з усіма їх активами і пасивами, лімітами, фондами, планами фінансово-господарської діяльності тощо, а об'єктів незавершеного будівництва – також з проектно-кошторисною документацією. Об'єкти соціальної інфраструктури передаються разом з майном підприємств, що обслуговували ці об'єкти. Разом з житловим фондом передаються вбудовані й прибудовані приміщення, зовнішні мережі електро-, тепло-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також будівлі, призначені для обслуговування цього фонду (котельні, каналізаційні та водопровідні споруди, обладнання тощо).

Передача оформляється актом приймання-передачі, який підписується головою і членами комісії. Форма акта приймання-передачі затверджується Кабінетом Міністрів України. Право власності на об'єкт передачі виникає з дати підписання акта приймання-передачі.

Органи місцевого самоврядування можуть у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розмішувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів відповідно до Закону із зарахуванням їх до дохідної частини відповідного місцевого бюджету.

У світлі порушених проблемних питань, пропонуються такі напрями розвитку управління комунальною власністю:

- запровадження чіткої системи податків і зборів;
- передача до сфери управління органів місцевого самоврядування значної частини державного майна;
- створення акціонерних товариств, частина власності яких належить громаді, її представницькому органу;
- створення структур управління комунальною власністю на рівні району;
- взаємодія органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами різних форм власності;

– концентрація коштів місцевих бюджетів та залучення структур інших форм власності для виконання спільних проєктів;

– створення органами місцевого самоврядування комунальних підприємств.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що ефективність діяльності системи управління комунальною власністю значною мірою залежить від вдосконалення нормативно-правового забезпечення. Протягом останніх років, після прийняття Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, в управлінні майном відбувається, на жаль, безсистемний і хаотичний процес. Це пояснюється відсутністю законодавчих норм, які б регулювали питання комунальної власності на рівні села, селища, міста, району та області, в інтересах членів відповідної територіальної громади, а не окремої особи чи посадовця.

Таким чином, ефективність діяльності системи управління комунальною власністю значною мірою залежить від удосконалення нормативно-правового забезпечення. Як вказує аналіз наукової літератури, процес формування матеріальної основи місцевого самоврядування ще не завершено: не повною мірою сформовано законодавче поле щодо комунальної власності, не визначено правовий режим майна спільної власності територіальних громад, не здійснено структурування об’єктів права комунальної власності, не врегульовано особливості здійснення права комунальної власності, залишається невизначеним порядок управління комунальним майном, не визначено чітких обмежень щодо розпорядження ним. Тому необхідно внести відповідні зміни до чинного законодавства та привести його у відповідність до Конституції України в частині управління майном спільної власності, передбачити єдиний підхід щодо принципів управління таким майном; законодавчо врегулювати питання чіткого розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, для врегулювання порушених питань необхідно прийняти Кодекс законів України про власність і внести відповідні зміни до законів України “Про власність”, “Про оренду державного і комунального майна”, “Про концесії”, “Про місцеві державні адміністрації” тощо.

Зазначені зміни та інші заходи повинні враховувати перспективи подальшого розвитку управління комунальною власністю та об’єктами спільної власності територіальних громад.

Література:

1. *Алексеев В.М.* Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-георетичні засади. – Чернівці: Технодрук, 2005. – 216 с.

2. *Амитан В.Н., Зорина Е.И.* Основные направления совершенствования социальной сферы региона. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 1998. – 30 с.

3. *Ольшанський О.В.* Особливості управління комунальною власністю // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – 2004. – № 2 (20). – Ч. 1. – С. 174–178.

4. *Ярмиш О.Н., Серьогін В.О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Навч. посіб. / За заг. ред. Ю.М. Тодики. – Х.: Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

Надійшла до редколегії 20.08.2008 р.