В. В. Мамонова,
д. держ. упр., проф., професор кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ;
О. О. Гуляк,
аспірант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРИ УПРАВЛІННІ МАЙНОМ СПІЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Наводяться результати дослідження процесу управління спільною власністю територіальних громад, запропоновано розподіл повноважень щодо володіння, користування та розпорядження тією часткою комунального майна, що набула статусу спільної власності, між власником, органом, уповноваженим управляти об'єктами спільної власності, та балансоутримувачами. Реалізація розробленого варіанту розподілу повноважень сприятиме унеможливленню виникнення конфлікту інтересів У даній сфері.

Ключові слова: комунальна власність, спільна власність територіальних громад, управління, власник, орган, уповноважений управляти, балансоутримувач, розподіл повноважень.

Конституція України закріпила комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах як самостійний і незалежний від держави вид публічної власності [8]. Законодавець, надавши суб'єктам повноваження з управління майном комунальної власності, очікував, що їх застосування суттєво вплине на розвиток місцевого самоврядування в Україні та збільшить доходи місцевих бюджетів. Але для того, щоб деталізувати усі процеси управління, необхідно було прийняти низку нормативно-правових актів, які б, враховуючи положення Конституції України, мали чітко окреслити повноваження органів, які здійснюють управління власністю територіальних громад [7], оскільки право власності – це сукупність правових норм, що регулюють і закріплюють суспільні відносини, надають суб'єктам права та обов'язки, а зміст права власності складається з трьох правомочностей або, як їх ще називають в юридичній літературі, "тріади": володіння, користування та розпорядження майном.

Сьогодні, оцінюючи Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", необхідно відмітити, що з точки зору розвитку комунальної власності

він є повністю застарілим: врахувати в одному законі всі особливості процесів управління комунальною власністю та, насамперед, тією часткою комунальної власності територіальних громад, що набула статусу спільної власності, так і не вдалося.

У Комітеті Верховної Ради України з питань економічної політики знаходиться на розгляді проект закону "Про комунальну власність в Україні" від 6 червня 2008 р. (автори –З. Шкутяк, В. Баранов, Є. Суслов, О. Попов) [11]. Для розмежування і врегулювання питань підпорядкованості й управління об'єктами запропоновано ввести такі види власності у межах комунальної, як спільна власність територіальних громад, спільна сумісна комунальна власність, спільна часткова комунальна власність. Також пропонується юридичне визначення терміну "управління об'єктами права комунальної власності".

Проте перед прийняттям оптимального варіанту законодавства про комунальну власність, необхідно провести фундаментальні дослідження, які б дали змогу зібрати максимум інформації стосовно існуючих підходів до управління об'єктами спільної власності територіальних громад, що напрацьовані обласними та районними радами в України, врахувати наукові розвідки з цієї тематики таких учених як В. Алексеєв, В. Бабаєв, В. Мамонова, О. Ольшанський, В. Тітов та ін.

Метою даної статті є визначення повноважень у сфері управління спільною власністю територіальних громад та обґрунтування їх розподілу між відповідними суб'єктами управління.

Проведене дослідження надало можливість зробити висновок, що сьогодні через відсутність однозначного тлумачення норм, встановлених законодавством у даній сфері в регіонах України відсутній єдиний підхід щодо організації структур управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області чи району.

Так, відповідно до п. 4 ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" обласні та районні ради від імені територіальних

громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об’єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад [5]. У той же час управління об’єктами спільної власності можуть здійснювати і обласні та районні державні адміністрації, що передбачено п. 1 ст. 19 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [4], звісно, за наявності рішень сесій обласної чи районної ради про делегування відповідних повноважень. У зв’язку з цим, кожна обласна чи районна рада вирішує питання розподілу повноважень в частині управління майном спільної власності територіальних громад на свій розсуд.

Деякі обласні та районні ради самостійно управляють об’єктами спільної власності територіальних громад, утворивши у складі виконавчих апаратів відповідні структурні підрозділи (наприклад, управління з питань комунальної власності виконавчого апарату Харківської обласної ради), тим самими порушуючи норми Постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 “Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування” [10] щодо меж загальної штатної чисельності.

Інші – делегували своїми рішеннями певні повноваження щодо володіння, користування та розпорядження майном спільної власності територіальних громад обласним чи районним державним адміністраціям. При цьому слід зазначити, що якщо у складі обласних державних адміністрацій створені відповідні структурні підрозділи з виконання делегованих повноважень щодо управління об’єктами спільної власності, передбачені рекомендаційним переліком управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласних державних адміністрацій, який затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 р. №996 [9], то в районних державних адміністраціях виконання зазначених повноважень, зазвичай, покладено на управління економіки.

Має місце і неправомірне, на наш погляд, делегування обласними та районними радами державним адміністраціям власних повноважень щодо управління майном спільної власності територіальних громад, які передбачені

ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5], а саме: призначення та звільнення керівників підприємств, установ, закладів та інших організацій, що належать до спільної власності територіальних громад. Крім цього, делегувалися і повноваження щодо створення, реорганізації та ліквідації підприємств, установ, закладів та інших організацій, які належать до спільної власності територіальних громад, що є вже порушенням норм Господарського кодексу України [3].

Після виборів 26 березня 2006 р. питання розподілу повноважень щодо володіння, користування та розпорядження майном спільної власності між обласними радами та обласними державними адміністраціями, районними радами та районними державними адміністраціями постали особливо гостро, насамперед у східних регіонах України, оскільки місцеві органи виконавчої влади очолювали представники політичних партій Народний Союз “Наша Україна” та БЮТ, а у радах більшість депутатського складу була обрана за списками від Партії Регіонів.

Слід зважити і на той факт, що обласні та районні ради без майна неспроможні вирішувати одне з основних завдань органів місцевого самоврядування – забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територій.

У зв’язку з вищезазначеним, необхідно якнайшвидше законодавчо врегулювати питання управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст, з обов'язковим визначенням суб’єктів управління (власник; орган, уповноважений управляти майном; балансоутримувач) та їх повноважень.

Вважаємо, що дотримуючись норм Конституції України [8], враховуючи положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5], Бюджетного [2], Господарського [3] та Цивільного [12] кодексів, Кодексу законів про працю України [6], розподіл повноважень між власником (обласною чи районною радою), органом, уповноваженим управляти майном спільної власності (обласною чи районною державною адміністрацією або

структурним підрозділом виконавчого апарату обласної чи районної ради), та балансоутримувачем має виглядати наступним чином.

До повноважень власника у сфері управління об'єктами спільної власності територіальних громад доцільно віднести такі:

– визначення уповноваженого органу, який здійснює функції з управління об'єктами спільної власності;

– встановлення порядку передачі об'єктів спільної власності уповноваженому органу та балансоутримувачам;

– прийняття рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності та визначення уповноваженого органу, який здійснює контроль за їх діяльністю;

– утворення статутного фонду комунального унітарного підприємства, що належить до спільної власності;

– прийняття рішення про звернення до господарського суду з заявою про порушення справи про банкрутство підприємств спільної власності;

– прийняття рішення про створення ліквідаційної комісії для ліквідації підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

– призначення на посади та звільнення з посад керівників підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності за поданням уповноваженого органу;

– погодження призначення на посаду керівників навчальних закладів;

– прийняття рішення про звернення до контрольно-ревізійної служби щодо проведення ревізії фінансово-господарської діяльності та бюджету у разі зміни керівника підприємства, установи, закладу та іншої організації, що належать до спільної власності;

– прийняття рішення щодо передачі об'єктів спільної власності у державну, комунальну власність;

– надання згоди на прийняття об`єктів державної, комунальної власності до спільної власності;

– прийняття рішення про закріплення об`єктів спільної власності на праві господарського відання або оперативного управління за підприємствами, установами, закладами та іншими організаціями;

– здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами спільної власності;

– затвердження статутів (положень) підприємств, установ, закладів та інших організацій, що належать до спільної власності, внесення до них змін і доповнень, та здійснення контролю за дотриманням статутних вимог;

– затвердження єдиного реєстру (переліку) об'єктів спільної власності;

– прийняття рішень про придбання майна у спільну власність;

– затвердження переліків об'єктів спільної власності, що підлягають відчуженню;

– прийняття рішення про відчуження об'єктів спільної власності;

– надання дозволу на здійснення застави майна спільної власності;

– визначення майна спільної власності, що може бути використане для погашення податкового боргу підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

– прийняття рішення про інвентаризацію майна спільної власності;

– надання згоди на передачу в оренду цілісних майнових комплексів та майна спільної власності, загальна площа якого перевищує 200 кв. м на одне підприємство, установу, заклад та іншу організацію спільної власності;

– визначення та затвердження порядку:

а) відрахування до районного бюджету частини чистого прибутку (доходу) комунальними унітарними підприємствами та їх об`єднаннями, що знаходяться у спільній власності;

б) призначення на посаду та звільнення з займаної посади керівників підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

в) конкурсного відбору керівників підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

г) відчуження об'єктів спільної власності;

д) списання об'єктів спільної власності;

е) передачі об'єктів спільної власності з балансу на баланс підприємств, установ, закладів та інших організацій у межах спільної власності;

ж) передачі в оренду (суборенду) об'єктів спільної власності;

з) розрахунку, розподілу і використання плати за оренду (суборенду) об'єктів спільної власності;

и) використання прибутку (доходу) комунальними унітарними підприємствами та їх об`єднаннями, що знаходяться у спільній власності;

– виконання відповідно до законів інших функцій з управління об'єктами спільної власності.

Пропонується, що уповноважений орган у сфері управління об'єктами спільної власності в межах своїх повноважень:

– готує до розгляду радою матеріали про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності, розробляє проекти їх статутів (положень) та інших установчих документів;

– вносить пропозиції раді щодо утворення статутного фонду комунального унітарного підприємства, що належить до спільної власності;

– на підставі рішення ради здійснює організаційні заходи щодо ліквідації підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

– вносить пропозиції раді щодо прийняття рішення про звернення до господарського суду з заявою про порушення справи про банкрутство підприємств спільної власності;

– здійснює визначені законодавством повноваження під час провадження справ про банкрутство підприємств спільної власності, що перебувають у його управлінні;

– вносить подання раді щодо призначення (звільнення) осіб на (з) посаду (и) керівника підприємства, установи, закладу та іншої організації спільної власності;

– вносить до ради матеріали щодо погодження призначення на посаду керівників навчальних закладів;

– за рішенням ради укладає і розриває контракти з керівниками підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності та здійснює контроль за їх виконанням;

– організовує і проводить конкурс з визначення керівників підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

– вносить до ради пропозиції про звернення до контрольно-ревізійної служби щодо проведення ревізії фінансово-господарської діяльності та бюджету у разі зміни керівника підприємства, установи, закладу та іншої організації, що належить до спільної власності та за рішенням ради здійснює організаційні заходи щодо проведення такої перевірки;

– проводить моніторинг фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

– здійснює контроль за діяльністю підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

– складає та веде єдиний реєстр (перелік) об'єктів спільної власності, що перебувають в його управлінні, здійснює контроль за ефективним використанням та збереженням таких об'єктів;

– виявляє майно спільної власності, яке тимчасово не використовується, та вносить пропозиції раді щодо умов його подальшого використання;

– здійснює аналіз ефективності використання майна спільної власності;

– вносить пропозиції раді щодо передачі об'єктів спільної власності у державну, комунальну власність;

– вносить пропозиції раді щодо прийняття об'єктів державної, комунальної власності у спільну власність;

– на підставі рішення ради здійснює організаційні заходи щодо передачі майна спільної власності у державну, комунальну власність;

– на підставі рішення ради здійснює організаційні заходи щодо прийняття майна державної, комунальної власності у спільну власність;

– на підставі рішення ради укладає договори про закріплення майна спільної власності на праві господарського відання чи оперативного управління;

– надає пропозиції щодо здійснення інвентаризації майна спільної власності та забезпечує її проведення;

– надає орендодавцям об'єктів спільної власності згоду на оренду нерухомого майна, загальна площа якого не перевищує 200 $м^2$ на одне підприємство, установу, заклад та іншу організацію спільної власності;

– на підставі рішення ради виступає орендодавцем цілісних майнових комплексів підприємств спільної власності;

– здійснює контроль за використанням орендованих цілісних майнових комплексів підприємств спільної власності, виконанням умов договорів оренди цілісних майнових комплексів підприємств спільної власності, забезпечує повернення цілісних майнових комплексів підприємств спільної власності після закінчення строку дії договорів оренди;

– проводить конкурси на право укладання договорів оренди майна спільної власності;

– погоджує договори оренди майна спільної власності, орендодавцями яких виступають балансоутримувачі;

– веде реєстр договорів оренди цілісних майнових комплексів, нерухомого та окремого індивідуально визначеного майна спільної власності;

– надає дозволи на проведення невід`ємних поліпшень орендованого майна, його реконструкцію, переобладнання тощо;

– проводить конкурси з відбору суб'єктів оціночної діяльності;

– вносить пропозиції раді щодо придбання майна у спільну власність;

– вносить пропозиції раді щодо відчуження об`єктів спільної власності та надає на затвердження переліки об'єктів спільної власності, що підлягають відчуженню;

– на підставі рішення ради здійснює організаційні заходи щодо відчуження об'єктів спільної власності;

– проводить конкурси (аукціони) щодо відчуження об'єктів спільної власності;

– перевіряє виконання умов договорів купівлі-продажу об`єктів спільної власності та контролює стан надходжень коштів від реалізації майна до бюджету;

– погоджує штатний розпис підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

– розробляє та надає на затвердження раді проект порядку:

а) відрахування до бюджету частини чистого прибутку (доходу) комунальними унітарними підприємствами та їх об`єднаннями, що знаходяться у спільній власності;

б) призначення на посаду та звільнення з займаної посади керівників підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

в) конкурсного відбору керівників підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

г) відчуження об'єктів спільної власності;

д) списання об'єктів спільної власності;

е) передачі об'єктів спільної власності з балансу на баланс підприємств, установ, закладів та інших організацій у межах спільної власності;

ж) передачі в оренду (суборенду) об'єктів спільної власності;

з) розрахунку, розподілу і використання плати за оренду (суборенду) об'єктів спільної власності;

и) використання прибутку (доходу) підприємства, установи, закладу та іншої організації спільної власності;

– щорічно звітує перед радою про виконання делегованих повноважень в частині управління майном спільної власності.

– виконує відповідно до законів інші функції з управління об'єктами спільної власності.

Повноваження балансоутримувачів у сфері управління об'єктами спільної власності можна звести до таких положень, у процесі реалізації яких вони:

– виступають орендодавцями окремого індивідуально визначеного та нерухомого майна спільної власності, загальна площа якого не перевищує 200 $м^2$ на одне підприємство, установу, заклад та іншу організацію спільної власності;

– надають уповноваженому органу пропозиції щодо умов договору оренди майна спільної власності, які мають забезпечувати ефективне використання орендованого майна;

– здійснюють контроль за використанням майна спільної власності, переданого в оренду, виконанням умов договорів оренди майна спільної власності, забезпечують його повернення після закінчення дії договорів оренди;

– щоквартально звітують перед уповноваженим органом про виконання умов діючих договорів оренди майна спільної власності;

– забезпечують відповідно до затвердженого радою порядку відрахування до бюджету частини чистого прибутку (доходу) комунальними унітарними підприємствами та їх об`єднаннями, що знаходяться у спільній власності;

– забезпечують надання уповноваженому органу інформації про наявність і поточний стан об'єктів спільної власності та будь-які зміни в їх стані;

– забезпечують приведення у відповідність із законодавством установчих документів, внутрішніх положень та інших локальних актів підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

– забезпечують збереження установчих документів, наказів, інших локальних актів підприємств, установ, закладів та інших організацій спільної власності;

– забезпечують оформлення прав на нерухоме майно спільної власності та земельні ділянки;

– здійснюють інвентаризацію майна спільної власності;

– забезпечують збереження майна спільної власності;

– розробляють річні фінансові плани та надають уповноваженому органу;

– сприяють контрольно-ревізійній службі у проведенні ревізії фінансово-господарської діяльності та бюджету у разі зміни керівника підприємства, установи, закладу та іншої організації, що належить до спільної власності;

– визначають свою організаційну структуру, встановлюють чисельність працівників, штатний розпис, який надають на погодження уповноваженому органу;

– виконують відповідно до законів інші функції з управління об'єктами спільної власності.

Такий чіткий розподіл повноважень між власником, органом, уповноваженим управляти майном та балансоутримувачами, на нашу думку, надасть змогу ефективніше управляти майном спільної власності, що, в свою чергу, сприятиме збільшенню доходів до бюджету і унеможливить конфлікт інтересів у цій сфері.

Щодо органу, уповноваженого управляти майном спільної власності, вважаємо, що це повинен бути структурний підрозділ виконавчого комітету обласної або районної ради відповідно. Такий підхід дозволить територіальним громадам через органи місцевого самоврядування володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їм, бо “хто володіє майном, той має реальну владу” [1].

Законодавче врегулювання питань розподілу повноважень при управлінні майном спільної власності територіальних громад має надати місцевому самоврядуванню, як одному з найважливіших інститутів громадянського суспільства, статусу повноправного і рівноцінного партнера державної влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. *Алексєєв В. М.* Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку : монографія / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2007. – 336 с.

2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // ВВР України. – 2001. – № 37-38.

3. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // ВВР України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22.

4. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20-21.

5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24.

6. Кодекс законів про працю України, затверджений законом № 322-VIII від 10 грудня 1971 р. № 436-IV // ВВР України. – 1971. – Додаток до № 50.

7. Комунальна власність в Україні: нормативно-правове забезпечення / [уклад. М. І. Тітов, В. М. Алєксєєв]. – Х. : Стиль-Издат, 2008. – 432 с.

8. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.

9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій" від 1 серпня 2007 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 58.

10. Постанова Кабінету Міністрів України "Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" від 3 грудня 1997 р. № 1349. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi.

11. Проект закону України "Про комунальну власність" від 6 червня 2008 р. № 2617. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc.

12. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. №435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40-44.

Mamonova V.V., Gulyak O. O. **The distribution of powers by management assets of joint property of the territorial communities.**

The studying results of the administrating process of joint property of the territorial communities are given; the distribution of powers, usage and disposal by that part of public property, which has gained the status of joint property, between owner, manage institution of joint property objects and balance holders is suggested. The realization of the developed variant of the distribution of powers will create the conditions under which the conflict of interests in this sphere will be impossible.

Key words: municipal property, joint property of the territorial communities, management, owner, manage institution, balance holder, distribution of powers.

Мамонова В. В., Гуляк Е. А. **Распределение полномочий при управлении имуществом совместной собственности территориальных общин.**

Приводятся результаты исследования процесса управления совместной собственностью территориальных общин, предложено распределение полномочий по владению, использованию и распоряжению той частью коммунального имущества, которая приобрела статус совместной собственности, между собственником, органом, уполномоченным управлять объектами совместной собственности, и балансодержателем. Реализация разработанного варианта распределения полномочий создаст условия, в которых невозможно возникновение конфликта интересов в данной сфере.

Ключевые слова: коммунальная собственность, совместная собственность территориальных общин, управление, собственник, орган, уполномоченный управлять, балансодержатель, распределение полномочий.