що робить практично неможливим самодостатній розвиток територій.

В Україні склалося зачароване коло: нестача ресурсів негативно впливає на реалізацію потенційних можливостей регіону, а відтак і на формування ринку, що, своєю чергою, позначається на розмірах видатків та доходів територій, знижуючи рівень їх розвитку й інвестиційної привабливості.

Надзвичайно важливим є розширення повноважень самоврядних одиниць та усунення зайвих бюрократичних ланок у системі управління, які лише заважають реалізовувати інтереси.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 № 254к/96-вр : за станом на 04 лют. 2011 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1477863683798050.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР : зі змін. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1472558729349524.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV : зі змін. [Електронний ресурс] // ЗаконодавствоУкраїни. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14&p=13098 16397858973.
4. Чорна Н. Значення місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку регіонів / Н. Чорна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://oldconf.neasmo.org.ua/node/735.
5. Проект Закону про внесеннязмін до Конституції України, внесений народними депутатами України А.С. Матвієнком, В.Л. Мусіякою А.І. Мартинюком, О.О. Морозом та ін., реєстр. №3207-1 від 01.07.03. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2223-15.
6. Удосконалення конституційних засад системи місцевого самоврядування в Україні. Аналітична записка. [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/672/#_ftn5.
7. Корпань О.В. Світовий досвід організації місцевого самоврядування / О.В. Корпань // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 11, – 2000. – С. 160–166.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.kr-admin.gov.ua/Anons/Ua/ogolosh/11071302.pdf.
9. Серьогін В.О. Проблеми реформування системи місцевого самоврядування / В.О. Серьогін [Електронний ресурс] // Фонд місцевої демократії. – Режим доступу : http://fmd.kh.ua/misceve-samovryaduvannja/problemi-reformuvannya-sistemi-mistsevogo-samovryaduvannya.html.

УДК 342.951:351.82

ЩОДО ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ВЕДЕННЯ РЕЄСТРІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Борсук Н.Я., к. ю. н.,
доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Стаття присвячена проблемам управління комунальною власністю в частині обліку комунального майна. Доведена необхідність закріплення на законодавчому рівні ведення місцевими органами влади реєстру комунальної власності з метою протидії рейдерським посяганням на комунальне майно, зменшення фактів його нецільового та неефективного використання.

Ключові слова: *управління, облік, комунальне майно, реєстр, неврегульованість законодавства.*

Статья посвящена проблемам управления коммунальной собственностью в части учета коммунального имущества. Доказана необходимость закрепления на законодательном уровне ведения местными органами власти реестра коммунальной собственности для противодействия рейдерским посягательствам на коммунальное имущество, уменьшения фактов его нецелевого и неэффективного использования.

Ключевые слова: *управление, учет, коммунальное имущество, реестр, неурегулированность законодательства.*

Borsuk N.Ya. ABOUT EXPEDIENCY OF THE LEGISLATIVE REGULATION OF MAINTAINING REGISTERS OF MUNICIPAL PROPERTY IN UKRAINE

The article deals with problems of communal property management in terms of accounting of municipal property. Shall the need to consolidate in law the local authority register of municipal property to counter the raider attacks on communal property, reduce the facts of his misuse and inefficient use.

Key words: *management, account, communal property, register, unsettled of legislation.*

Постановка проблеми. Забезпечення сталого розвитку комунальної власності в України потребує відповідних змін. Набувають актуальності питання дослідження проблем управління об'єктами комунальної власності в інтересах місцевого самоврядування. Незважаючи на досить широкий спектр наукових праць, присвячених управлінню комунальною власністю, малодослідженим виявляється саме ведення обліку комунального майна, зокрема, шляхом створення реєстрів комунальної власності.

Ступінь розробленості проблеми. Питаннями управління комунальним майном в Україні

обіймалися багато вчених. Важливе значення мають розробки І.Б. Адамова, В.М. Алексеєва, І.О. Дробота, А.П. Рачинського. Не применшуючи вагомості й значущості внеску цих вчених, слід підкреслити, що проблем обліку комунального майна у своїх роботах вони не торкалися.

Неврегульованість на законодавчому рівні правил створення та ведення місцевими органами влади реєстру комунального майна призводить до численних правопорушень у цій сфері. Задля протидії посяганням на комунальне майно, зменшення фактів його нецільового та неефективного використання слід законодавчо регламентувати правила створення та ведення реєстрів комунальної власності в Україні.

Метою статті є обґрунтування доцільності створення та ведення реєстрів комунальної власності на законодавчому рівні.

Виклад основного матеріалу. Поняття «комунальна власність» у законодавстві України виникло в грудні 1990 року з прийняттям Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування». Законодавець визначив, що комунальна власність є основою місцевого самоврядування. Управління комунальною власністю здійснюється від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідними місцевими районними радами народних депутатів і уповноваженими ними іншими органами місцевого самоврядування. [1]. Конституція України визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села, селища, міста, району в місті. Існуюча система управління власністю, зокрема комунального сектора, вважається недостатньо ефективною. Причиною цьому, на думку дослідників, є її безсистемність, яка зумовлюється низкою причин. Насамперед, це відсутність загально-спеціальної законодавчої бази на рівні держави й достатньої локальної нормативно-правової, методичної та організаційної бази створення, обліку й управління комунальною власністю. Ефективність діяльності системи управління комунальною власністю значною мірою залежить від удосконалення її нормативно-правового забезпечення [2, с. 150]. В.М. Алексєєв вважає, що основним недоліком системи управління комунальною власністю в Україні є неналежний взаємозв'язок між її елементами, що не забезпечує ефективне управління. Відсутність чітко визначеного на законодавчому рівні підходу до побудови структур управління комунальною власністю територіальних громад і об'єктами їх спільної власності, недостатня увага до організаційного та кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, наявність дублюючих структур управління спільною власністю – головні чинники, що нині гальмують розвиток управління комунальною власністю в Україні [3, с. 15]. Для підвищення ефективності управління комунальної власністю, на думку Б.І. Адамова, необхідним є:

1) законодавче визнання комунальної власності як незалежної форми власності, яка визнана і захищена законом нарівні з державною, колективною та приватною власністю;

2) використання зарубіжного досвіду у сфері ведення обліку об'єктів комунальної власності та створення бази даних для аналізу фактичних, технічних та інших аспектів, пов'язаних з управлінням комунальною власністю;

3) визначити цілі, яким служить комунальна власність; розробити класифікацію об'єктів комунальної власності за функціональною ознакою відповідно до цілей, для яких вона використовується;

4) позначити фінансові джерела утримання та експлуатації кожного об'єкта комунальної власності, а також сформулювати спеціальну фінансову політику для кожної окремої групи об'єктів;

5) на основі класифікації розробити план дій по кожному об'єкту або групі об'єктів;

6) забезпечити практичне виконання цих планів [4, с. 13–14].

Ми повністю згодні щодо ведення обліку комунального майна та застосування зарубіжного досвіду, тому що в комунальній власності територіальних громад знаходиться досить значна кількість майна. Джерела його походження, як вважає О. Процків, є різними: створення за рахунок коштів громад, купівля, безоплатна передача із державної форми власності, дарування від фізичних або юридичних осіб тощо [5, с. 99]. Але органи місцевого самоврядування не мають повного переліку належного їм комунального майна. На це є свої причини. По-перше, земля, будівлі тощо не розглядаються як єдині об'єкти, що приводить до протиріч у правовому використанні земельних ділянок та інших об'єктів та відсутності відповідного контролю за їх станом, фізичним (технічним) і фінансовим. По-друге, в більшості випадків не відбувається реєстрація права комунальної власності на майно територіальної громади, а звідси відбуваються труднощі в розпорядженні ним та забезпеченні належного захисту, адже якщо органи місцевого самоврядування з функцією розпорядження комунальною власністю не справлятимуться, то власності може бути завдано шкоду, але за завдані збитки ніхто відповідальності не несе, бо нормами закону це не передбачено.

Таким чином, першочерговим етапом є вирішення завдання щодо забезпечення повного обліку всіх об'єктів, розташованих на території територіальної громади, що входять до складу її власності. Головним інструментом у вирішенні зазначеної задачі є Реєстр комунальної власності із систематизованими даними про всі земельні ділянки, будівлі, споруди і приміщення тощо, що знаходяться в комунальній власності. І хоча в деяких регіонах України вже існують подібні Реєстри, але вони створені переважно для потреб фізичних та юридичних осіб, тоді як має бути створено Реєстр, який увібрав би в себе власність, яка належить саме муніципалітету й охопив не тільки виключно нерухоме майно. Під Реєстром ми розуміємо автоматизовану систему, що становить сукупність банку даних про об'єкти комунальної власності.

Реєстр, згідно з Положенням про єдиний реєстр об'єктів комунальної власності Волинської області формується радами, держадміністраціями, районними та міськими (міст обласного значення) радами, райдержадміністраціями за участю головного управління областей, Державної фіскальної служби, головного обласного управління земельних ресурсів, головного фінансового управління, регіонального відділення Фонду державного майна України та інших органів, уповноважених управляти об'єктами комунальної власності області шляхом об'єднання на єдиних методологічних засадах інформаційних систем з метою:

1) ведення обліку об'єктів комунальної власності області;

2) створення умов для оптимізації кількості підприємств комунального сектору економіки, використання об'єктів комунальної власності області;

3) проведення моніторингу структурних змін у комунальному секторі економіки області;

4) здійснення контролю за ефективним використанням об'єктів комунальної власності області;

5) забезпечення реалізації управлінських рішень, відкритості та прозорості інформування в комунальному секторі економіки області.

Користувачами Реєстру є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадяни [6].

Будь-який Реєстр об'єктів власності повинен містити такі основні дані:

1) опис об'єктів (типові характеристики кожного окремого об'єкту та ознаки, які роблять його відмінним від інших об'єктів);

2) місцезнаходження об'єктів;

3) документи, що підтверджують право власності на об'єкти комунальної власності, якими володіють органи місцевого самоврядування;

4) перелік обмежень на використання об'єктів;

5) оціночна вартість об'єктів;

6) інша інформація, пов'язана зі специфікою та використанням об'єктів комунальної власності;

Доцільно ще передбачити:

1) єдину систему даних обліку, контролю та аналізу об'єктів майна;

2) розробку правил і процедур оновлення даних;

3) забезпечення збереження інформації та незалежності від технічних засобів, що застосовуються;

4) реалізацію заходів відповідальності за надання недостовірної інформації.

Питання організації та здійснення обліку майна комунальної власності доцільно покласти на уповноважений орган місцевого самоврядування з управління комунальним майном, який буде:

1) вести облік об'єктів комунальної власності;

2) здійснювати контроль за повнотою даних Реєстру та їх відповідністю до встановлених вимог;

3) передавати щоквартально розпорядникам Реєстру комунальної власності області інформацію для внесення змін до Реєстру.

Реєстр складається з адресно-довідкової та інформаційної частини.

Адресно-довідкова частина формується на базі даних Єдиного державного реєстру об'єктів комунальної власності.

Інформаційна частина формується на підставі даних органів, уповноважених управляти об'єктами комунальної власності області, головного управління статистики, Державної фіскальної служби, головного обласного управління земельних ресурсів, головного фінансового управління облдержадміністрації, регіонального відділення Фонду державного майна України.

Інформаційна частина містить відомості про засновників підприємств, господарських товариств, у статутних фондах яких є акції (частки, паї), що належать до комунальної власності області, та балансоутримувачів, стан приватизації (корпоратизації), монопольне становище, стратегічне значення, фінансові (бухгалтерські) та статистичні показники, відомості про філії, відділення, представництва та інші відокремлені підрозділи, розмір земельних ділянок та площу забудови для об'єктів нерухомого майна, тип, найменування та вартість цього майна тощо.

Накопичення, аналіз, поповнення, зберігання і захист даних Реєстру та контроль за достовірністю і доступ до них здійснюється розпорядниками Реєстру комунальної власності області [6]. Органам державної влади, органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам інформація про об'єкти обліку надається за належно оформленим запитом. Іншим особам інформація про об'єкти обліку надається за їх письмовою заявою за умови пред'явлення фізичною особою документа, що посвідчує особистість, уповноваженим представникам юридичної особи – документів, що підтверджують реєстрацію юридичної особи та належно оформлену довіреність [7].

Реєстр забезпечує управління та контроль за доходами й витратами об'єктів комунальної власності, дозволяє отримати дійсну картину їх технічного і фінансового стану. Показники технічного стану – це площа земельної ділянки, забудови, будівель і споруд, будівельний об'єм, дата введення в експлуатацію та здійснення останнього капітального ремонту тощо. Фінансові показники містять грошову оцінку земельної ділянки, будівельну й інвентаризаційну вартість будівель і споруд, ремонт тощо. Під час створення Реєстру слід зібрати детальну фінансову інформацію про об'єкт комунальної власності. За зразок можна взяти «Правила ведення обліку та реєстру об'єктів та майна комунальної власності Киргизької республіки» [7], згідно з якими ця інформація містить: найменування складової частини; інвентарний номер; дату оцінки; балансову вартість; шифр; норму для обчислення зносу; амортизаційні відрахування; залишкову вартість; відновлювану вартість; оціночну (ринкову) вартість.

Автоматична комп'ютерна програма дозволить швидко отримувати достовірні звіти, які відображають вартісні та кількісні показники щодо об'єктів комунальної власності, а значить, спростить процес управління об'єктами комунальної власності, адже нездатність ефективно управляти комунальним майном та відсутність контролю може стати причиною його часткової або повної втрати і створить низку правопорушень у цій сфері. Наприклад, у Київської обласної адміністрації внаслідок незаконних операцій із передачею в оренду та відчуженням комунального майна, а також реалізації частки в статутних фондах суб'єктів підприємницької діяльності бюджет столиці втратив понад 215 мільйонів гривень. Як свідчать результати державного фінансового аудиту, бюджет Києва отримує вкрай малі доходи від передачі в оренду комунального майна. Розміри ставок орендної плати за користування нежитловими приміщеннями комунальної власності занижувались, а під час визначення порядку розподілу орендної плати між орендодавцем і бюджетом міста не враховувались інтереси територіальної громади щодо необхідності збільшення надходжень до бюджету. Порушення було встановлено в багатьох сферах діяльності обласної адміністрації, починаючи від неправильного ведення бухгалтерського обліку й до утримання мобільних телефонів працівників [8]. А комунальне підприємство «Київське інвестиційне агентство» зіткнулося зі спробою рейдерського захоплення ділянки землі, яка була виділена Київською міською радою під будівництво житла. Комунальне підприємство «Київське інвестиційне агентство» випадково виявило цей факт, а про те, скільки спроб рейдерського захоплення землі може відбуватися по всьому Києву, залишається тільки здогадуватися [9]. У квітні 2014 року до Антикорупційної правозахисної Ради надійшла інформація щодо незаконного відчуження об'єктів комунального нерухомого майна міста Дніпропетровська, які знаходилися на балансі комунального житлово-експлуатаційного підприємства «Лівобережжя» Дніпропетровської міської ради. Виходячи з наявної інформації, дане підприємство було визнано банкрутом, нерухомість було продано за цінами, набагато нижчими за ринкові, приватним фірмам, у тому числі фірмам, які зареєстровані в іноземних державах. Із метою перевірки достовірності даної інформації впродовж травня 2014 року на ім'я Дніпропетровської обласної адміністрації були направлені чисельні запити, але замість надання достовірної інформації обласна адміністрація обмежувалась формальними відписками [10]. Якщо в Україні не буде сформоване структуроване суспільство на основі базових цінностей, то й решту об'єктів, які залишилися в комунальній власності, чекає та сама доля – приватизація та відчуження [11, с. 88–89]. Усе вищенаведене свідчить про те, що використання об'єктів комунальної власності потребує належного контролю.

Висновки. Отже, підводячи підсумок нашого дослідження, можна зробити висновок, що закріплення на законодавчому рівні обов'язкового ведення реєстру комунальної власності змусить усі обласні адміністрації провести облік майна та привести його в належний вигляд. Більшість обласних державних адміністрацій утворили управління комунальної власності (Миколаївська, Чернігівська, Львівська, Харківська тощо) або департаменти з управління комунальної власності (Одеська, Київська) та затвердили відповідні Положення про ці управління (департаменти), які, до речі, мають відмінності щодо переліку функцій та завдань. Це знову повертає нас до необхідності затвердження на законодавчому рівні основних правил управління об'єктами комунальної власності шляхом видання єдиного нормативно-правового акту, який би регламентував роботу управлінь (департаментів) під час реалізації місцевої політики у сфері управління комунальною власністю, забезпечення надходжень грошових коштів до місцевих бюджетів за рахунок ефективного обліку, збереження та використання майна територіальної громади. Наявність Реєстрів комунальної власності ускладнить вчинення правопорушень у цій сфері: рейдерських захватів комунального майна, незаконного відчуження, незаконних операцій тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування : Закон України від 07.12.1990 р. № 533, втратив чинність на підставі Закону УРСР від 21.05.97 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

2. Дробот І.О. Формування відносин з управління комунальною власністю в Україні: організаційно-правовий аспект / І.О. Дробот, А.П. Рачинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 4(8). – С. 149–154.

3. Алексєєв В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В.М. Алексєєв. – К., 2005. – 20 с.

4. Адамов Б.И. Проблемы управления коммунальной собственностью в Украине / Б.И. Адамов // Економіка промисловості. – 2004. – № 5. – С. 10–15.

5. Процків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень / О. Процків // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 2(27). – С. 96–102.

6. Положення про єдиний реєстр об'єктів комунальної власності Волинської області : Рішення Волинської обласної ради від 08.09.2006 р. № 5/14 // Офіційний сайт Сумської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://volynrada.gov.ua/communal/pro-stvorennya-yedinogo-reyestru-ob%E2%80%99yektiv-komunalnoyi-vlasnosti-volinskoyi-oblasti.

7. Правила ведения учета и реестра объектов и имущества коммунальной собственности : Постановление Бишкекского городского Кенеша депутатов от 23 мая 2002 г. № 131 [Электронный ресурс]. – Режим доступу : http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/23016.

8. Київська влада провела незаконні операції з майном на 215 мільйонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.tsn.ua/article/print/ ukrayina/kiyivska-vlada-provela-nezakonni-operatsiyi-z-mainom-na-215-milioniv.html.

9. Спроби рейдерського захоплення землі в Києві відбуваються під прикриттям складної ситуації в країні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.112.ua/kryminal/sprobi-reyderskogo-zahoplennya-zemli-v-kiyevi-vidbuvayutsya-pid-prikrittyam-skladnoyi-situaciyi-v-krayini-kia-51162.html.

10. Незаконне відчуження комунального майна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://com1.org.ua/blog/nezakonne_vidchuzhennja_komunalnogo_majna/2014-07-05-32.

11. Алексєєв В.М. Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини / В.М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2012. – 344 с.