

УДК 35.02

О. М. КОВАЛЬОВА

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ СПІЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СІЛ, СЕЛИЩ, МІСТ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Розглянуто історію становлення й розвитку комунальної власності в Україні та по Харківській області за матеріалами проведеного аналізу загальнодержавних і локальних нормативно-правових актів. Викладено шляхи підвищення ефективності управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області, обсяги і межі повноважень органів управління та встановлені порядки проведення майнових операцій з об'єктами спільної власності.

His work studies the history of community property development in Kharkiv and Kharkiv Oblast. It learns the data in accordance with the state and local regulations. The work describes the ways of efficient increase the joint property development and management of territorial communities, settlements, towns, villages in Kharkiv Oblast local authorities, their duties and responsibilities. The work presents the volume and limits of local bodies perform, the order of property operations between objects of joint property.

Ключові слова: ефективність, комунальна власність, спільна власність територіальних громад сіл, селищ, міст області, повноваження, оренда, приватизація, списання, передача майна, контракт, статут, оперативне управління, господарське відання.

Існуюча на сьогодні система управління власністю, зокрема комунального сектора, недостатньо ефективна через відсутність системного характеру. Сформована ситуація характеризується відсутністю загально-спеціальної законодавчої бази на рівні держави, а також нормативно-правової, методичної і організаційної бази створення, обліку і управління комунальною власністю. Таким чином, тематика даної роботи зумовлена необхідністю розробки методологічних основ формування ефективно діючого механізму управління майном комунальної форми власності шляхом аналізу і вдосконалення існуючої нормативної бази, підвищення ефективності поточного використання майна на основі створення єдиної системи моніторингу об'єктів і контролю операцій з комунальною власністю.

Основні норми права та локальні положення і порядки з майнових питань наведено М. Тітовим [5], загальні організаційно-теоретичні засади визначено В. Алексєєвим [1]. Однак деякі аспекти роботи у цих напрямках досі залишаються проблемними та потребують якнайшвидшого вирішення. Особливо це стосується специфіки складу та управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області.

Метою роботи є визначення і теоретичне обґрунтування напрямків удосконалення управління об'єктами комунальної форми власності, розробка рекомендацій з підвищення ефективності використання майна шляхом формування ефективної нормативно-правової бази по управлінню об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області.

По Харківській області історія становлення й розвитку комунальної та спільної власності територіальних громад проходила в тому ж порядку, що й по всіх інших регіонах України. Поняття “комунальна власність” у законодавстві України з'явилася в грудні 1990 р. із прийняттям Закону України “Про місцеві ради народних депутатів і місцеве самоврядування”. Законодавство визначило, що комунальна власність становить основу місцевого самоврядування, а також те, що управління комунальною власністю здійснюють від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні органи місцевого самоврядування.

Прийнятим у лютому 1991 р. Законом України “Про власність” було визначено правовий режим майна комунальної власності, але фактично право комунальної власності в Україні розпочало здійснюватися з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканської) власністю й власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)” від 5 листопада 1991 р. № 311. Цим документом було затверджено перелік державного майна України, що передається у власність адміністративно-територіальних одиниць. Харківським облвиконкомом було оформлено акти прийому-передачі державного майна в комунальну власність із відповідними міністерствами та відомствами.

На підставі підписаних актів було ухвалене рішення облвиконкому “Про розмежування комунальної власності між адміністративно-територіальними одиницями Харківської області” від 12 березня 1992 р. № 68, яким визначено перелік майна, що передається в комунальну власність районів і міст обласного підпорядкування, а також перелік майна, що залишається в обласній комунальній власності, який також було затверджено 25 вересня 1992 р. рішенням Харківської обласної ради.

Функції по управлінню переданим майном було покладено на Фонд обласного комунального майна, створений рішенням Харківської обласної ради 24 квітня 1993 р.

Рішенням Харківської обласної ради від 29 грудня 1994 р. Фонд обласного комунального майна було реорганізовано шляхом злиття з існуючим регіональним відділенням Фонду державного майна України по Харківській області. Це призвело до створення у структурі РВ ФДМУ відділу по приватизації й передачі в оренду обласного комунального майна. Разом до складу спільної власності рішеннями сесії обласної ради від 29.09.1992 р., 25.12.1992 р. але 10.11.1993 р. та ін. було включено 1534 підприємств, організацій і установ.

Визначеною подією стало закріплення у Конституції України самостійного виду власності територіальних громад – комунальної власності [5]. У 1997 р. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” введене поняття спільної власності територіальних громад, у зв'язку з чим Харківською обласною радою 28.04.1998 р. було прийняте рішення “Про делегування повноважень по управлінню майном,

що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст області”, яким, поряд з іншими, на облдержадміністрацію було покладено функції з управління спільною власністю області. Ця норма й межі повноважень облдержадміністрації визначені також Законом України “Про місцеві державні адміністрації”. Таким чином, обласній державній адміністрації на той час були делеговані повноваження по управлінню зазначеним майном, які здійснювалися галузевими управліннями облдержадміністрації, а координуючу функцію виконувало управління з питань економіки й власності ОДА.

Пізніше, в 1999 р., на підставі розпорядження голови Облдержадміністрації № 212 від 26.03.1999 р. було створене управління майном комунальної власності для здійснення повноважень щодо вирішення майнових питань територіальних громад Харківської області, яке було ліквідовано після рішення обласної ради про повернення делегованих раніше повноважень.

Обласна рада, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, є органом, уповноваженим за дорученням відповідних рад управляти майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області й вирішувати питання про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об’єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також про придбання або передачу таких об’єктів у встановленому законодавством порядку.

Наприкінці 2006 р. у зв’язку із поверненням повноважень по управлінню майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області від обласної державної адміністрації, рішенням обласної ради від 26 жовтня 2006 р. № 82-V “Про впорядкування питань управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області” у структурі виконавчого апарату обласної ради створене управління з питань комунальної власності, що виконує повноваження по управлінню майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області [1].

Ефективність діяльності системи управління комунальною власністю значною мірою залежить від удосконалення нормативно-правового забезпечення. 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 [Там же]. З метою створення на регіональному рівні діючої нормативно-правової бази з упорядкування майнових питань, обласною радою за останні три роки розроблено та прийнято нижченаведені локальні нормативні акти, в тому числі і регуляторні, які розміщені на офіційному сайті Харківської обласної ради.

Наведені документи розроблені з урахуванням норм Господарського й Цивільного кодексів України, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про передачу об’єктів права державної й комунальної власності”, “Про оренду державного й комунального майна”, “Про бухгалтерський облік в Україні”, “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)”, “Про приватизацію державного майна”, “Про особливості приватизації об’єктів незавершеного будівництва”, кодексу

законів України “Про працю”, Положення про інвентаризацію майна державних підприємств, які приватизуються, а також майна державних підприємств і організацій, що передається в оренду, Типової інструкції про порядок списання матеріальних цінностей з балансу бюджетних установ, інших нормативних документів [5].

З регулювання питань оренди майна обласною радою прийнято такі документи:

– рішення від 29.04.2009 р. № 1215-V “Про затвердження Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду майна, що знаходиться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, та про звернення до Кабінету Міністрів України щодо фінансування утримання бюджетних установ у Будинку Держпром”;

– рішення від 27.03.2009 р. № 1172-V “Про затвердження Положення про порядок передачі в оренду майна, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст області”.

Ці документи застосовуються при передачі в оренду й укладенні договорів оренди цілісних майнових комплексів комунальних підприємств, їх структурних підрозділів, нерухомого майна, а також встановлює порядок і умови надання дозволів комунальним підприємствам, установам і організаціям на укладання договорів оренди структурних підрозділів комунальних підприємств (філій, цехів, ділянок), нерухомого майна (будинку, споруди, приміщення) і індивідуально визначеного майна, порядок затвердження незалежних оцінок про ринкову вартість майна, що передається в оренду, порядок надання пільг з орендної плати, затверджений типовий договір тощо.

Слід зазначити, що відповідно до ст. 73 Закону України “Про державний бюджет України на 2009 рік” – всі об’єкти спільної власності передаються в оренду суб’єктам господарювання виключно на конкурсних умовах, крім бюджетних установ, яким передбачений спрощений порядок – без проведення конкурсу. Усі рішення про передачу об’єктів в оренду, незалежно від їх площі, приймаються виключно на пленарних засіданнях обласної ради.

Методика розрахунку й порядок використання плати за оренду майна розроблена на підставі індикативних ставок орендної плати, затверджених постановою Кабінету Міністрів України, з метою створення єдиного організаційно економічного механізму стягнення плати за оренду майна. Методикою затверджена послідовність визначення річного розміру орендної плати, порядок розрахунку орендної плати за перший і наступні місяці оренди, а також установлені відсоткові ставки залежно від мети використання об’єкта оренди.

Регулювання питань приватизації об’єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області відбувається в такий спосіб. Обласною радою затверджено рішення від 5 липня 2007 р. № 318-V “Про затвердження Положення про порядок і умови приватизації об’єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області”, яке розроблено відповідно до законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про приватизацію державного майна”, “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)”, “Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні”. Положенням визначено способи приватизації, порядок подачі заявок і перелік документів,

необхідних для ухвалення рішення про приватизацію об'єкта, визначено етапи підготовки об'єктів до приватизації, проведення інвентаризації й визначення початкової вартості об'єкта. Слід зазначити, що у практиці обласної ради застосовуються способи приватизації (відчуження) об'єктів шляхом продажу за конкурсом або шляхом викупу. Усі рішення про приватизацію об'єктів і затвердження відповідних переліків приймаються виключно на пленарних засіданнях обласної ради.

Для забезпечення виконання наведених вище процедур, пов'язаних з передачею в оренду й приватизацією об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ міст області, ухвалено такі рішення щодо критеріїв створення конкурсних комісій:

– рішення від 8 лютого 2007 р. № 175-V “Про затвердження Положення про конкурсну комісію із продажу об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області”,

– рішення від 8 лютого 2007 р. № 73-V “Про затвердження Положення про конкурсну комісію з відбору суб'єктів оціночної діяльності”,

– рішення від 8 лютого 2007 р. № 174-V “Про затвердження Положення про конкурсну комісію з передачі в оренду об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області”.

Регулювання питань списання майна балансів обласних комунальних підприємств, установ і організацій. Обласною радою затверджено рішення від 5 липня 2007 р. № 317-V “Про затвердження Положення про порядок списання майна з балансів обласних комунальних підприємств, установ, організацій, які перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області”, яке розроблене на основі Типової інструкції про порядок списання матеріальних цінностей з балансу бюджетних установ і визначає процедуру списання майна, що закріплено за обласними комунальними підприємствами на праві господарського відання й за обласними комунальними установами, закладами – на праві оперативного управління, а також процедуру списання майна, переданого в оренду у складі цілісних майнових комплексів.

Регулювання питань передачі майна з балансу на баланс обласних комунальних підприємств, установ і організацій. Обласною радою затверджено рішення від 5 липня 2007 р. № 316-V “Про затвердження Положення про порядок передачі майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області з балансу на баланс обласних комунальних підприємств, установ, організацій, у межах спільної власності”, яке розроблене відповідно до Господарського кодексу України, пунктів 5, 21 Типової інструкції про порядок списання матеріальних цінностей з балансу бюджетних установ, затвердженої наказом Державного казначейства України й Міністерства економіки України від 10 серпня 2001 р. № 142/181. Визначає порядок передачі майна з балансу на баланс обласних комунальних підприємств, установ, закладів в межах власності, а також порядок проходження документів, пов'язаних з передачею такого майна.

Регулювання питань призначення на посаду й звільнення із займаної посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій. Обласною радою

схвалено рішення від 27.03.2009 р. № 1174-V “Про внесення змін та доповнень до рішення обласної ради від 15 грудня 2006 р. № 130-V “Про порядок управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області” (зі змінами)”, яким затверджене Положення про порядок призначення на посаду й звільнення із займаної посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, які перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області.

Дане Положення розроблене відповідно до Конституції України, Цивільного кодексу України, Кодексу законів про працю в Україні, постанови Кабінету Міністрів України “Про застосування контрактної форми трудового договору з керівником підприємства, яке перебуває у державній власності”, “Про умови і розмір оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, і об’єднань державних підприємств”, типової форми контракту з керівником підприємства, що перебуває в державній власності тощо. Цим Положенням визначається порядок підготовки контрактів і їх узгодження, підписання контрактів і призначення керівника на посаду, переукладання контрактів або їх розірвання.

Наведеним рішенням обласної ради з метою комплексного управління суб’єктами бюджетної сфери області були передані облдержадміністрації функції по призначенню й звільненню за попереднім погодженням з обласною радою керівників обласних комунальних установ і організацій. Укладання і переукладання контрактів з керівниками обласних комунальних підприємств і контроль за виконанням ними умов контрактів виконує безпосередньо обласна рада, призначення й звільнення таких керівників здійснюється на підставі відповідного рішення сесії обласної ради.

Регулювання питань обліку спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області. На підставі рішення від 15 грудня 2006 р. № 130- V “Про порядок управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області” обласна рада поновила власні повноваження, як органа управління власністю, відізвавши ці раніше делеговані облдержадміністрації функції, та рішенням від 27.03.2009 р. № 1183-V “Про внесення змін до Переліку суб’єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області та Переліку орендованих цілісних майнових комплексів та структурних підрозділів, майно яких знаходиться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, затверджених рішенням обласної ради від 3 квітня 2007 р. № 219-V (зі змінами)” затвердила склад спільної власності.

По всім іншим майновим питанням, які не врегульовані вищенаведеними нормативними актами, обласна рада керується вимогами чинного законодавства України, наприклад, процедура передачі об’єктів до інших форм власності або, навпаки, прийняття об’єкта до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, регулюється Законом України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” та відповідною постановою Кабінету Міністрів України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності”.

Серед існуючих проблемних питань, слід зазначити деякий “дисбаланс повноважень” обласної ради та облдержадміністрації. Різні за компетенцією і

повноваженнями, вони досить часто переплітаються і вступають у конфлікти між собою через неоднакове розуміння здійснюваних ними функцій і повноважень [2]. Галузеві управління облдержадміністрації, після повернення обласною радою повноважень по управлінню майном спільної власності територіальних громад, сіл, селищ і міст Харківської області, самоусунулися й від виконання ними власних функцій визначених державою: по управлінню й координації господарської діяльності обласних комунальних підприємств, зупинили планування показників та відстеження результатів їх фінансово-господарської діяльності, що призвело до збитковості багатьох комунальних підприємств.

Також незрозумілим фактом з'явилося непоодинокі відкликання деякими сільськими й селищними радами делегованих обласній раді повноважень по управлінню об'єктами спільної власності з вимогою погоджувати кожну майнову операцію з такими радами [4]. Ця, на практиці виключно формальна процедура, досить затягує й збільшує обсяг роботи при підготовці відповідних проектів документів по вирішенню майнових питань. Поряд із цим до сьогодні в повному обсязі не отримані повноваження від Харківської міської ради, що значно ускладнює можливість комплексного планування ефективного управління спільною власністю в повному обсязі.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити висновок, що на сьогодні не склалося єдиного підходу та наукового тлумачення місцевого самоврядування, відсутнє єдине правове поле по регулюванню питань використання й управління майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області на загальнодержавному рівні [3]. Тому доцільним є спільне вирішення проблем на шляху до налагодження систем управління майном і розробки загальних, концептуальних підходів до рішення різноманітних майнових питань, створення раціональної й діючої організаційно-виконавчої структури органів управління, розробки й послідовного впровадження позитивно зарекомендувавших себе підходів управління.

Література:

1. *Алексєєв В. М.* Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В. М. Алексєєв. – Чернівці, Технодрук, 2005. – 216 с.
2. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні : [монографія] / Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов, А. О. Дегтяр [та ін.] ; за заг. ред. проф. Г. І. Мостового. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 208 с.
3. Місцеве самоврядування: історія та сучасність : [бібліограф. довідник] / уклад. : Ю. О. Куц, Е. І. Романова, О. М. Християн [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 72 с.
4. *Паскар А.* Про управління обласними радами майном, що є у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, та міст / А. Паскар, В. Польовий // Право України. – 2002. – № 6. – С. 49–52.
5. *Тітов М. І.* Комунальна власність в Україні / М. І. Тітов, В. М. Алексєєв //

Нормативно-правове забезпечення. – Х. : Стил-Издат, 2008. – 432 с.

Надійшла до редколегії 26.06.2009 р.