

УДК 35.02

О. М. КОВАЛЬОВА

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Розглянуто етапи становлення й розвитку системи управління комунальною власністю в Україні за матеріалами проведеного аналізу загальнодержавних та локальних нормативно-правових актів. Описано проблеми і шляхи вдосконалення управління комунальною власністю та запропоновано концептуальні засади підвищення ефективності її використання.

His work studies the stage of community property development systems of management of joint property in Ukrainian. It learns the data in accordance with the state and local regulations. The work describes the problem and ways of perfections the community property development and management. The work presents the conceptions principles of efficient increase the joint property.

Серед багатьох важливих проблем державного управління велике значення надається оптимізації територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування, розподілу функцій за вертикаллю органів місцевого самоврядування, між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування, удосконаленню локальної нормативно-правової бази стосовно управління комунальною власністю, забезпеченню ефективного використання, збереження та примноження майнової бази, підвищенню фінансово-економічних показників діяльності її суб'єктів та максимальному наповненню дохідної частини бюджету, що спрямовано на кінцевий результат – достойний життєвий рівень населення територіальної громади.

Стосовно окреслених питань основні поняття, структуру та механізми формування і взаємодії органів, уповноважених управляти комунальним майном, наведено в роботах В. Устименко [6], О. Ольшанського [3]. Норми права та локальні положення і порядки з майнових питань розглянуті М. Тітовим, В. Алексєєвим [1; 5]; останній визначає також загальні організаційно-теоретичні засади [2]. Концепцію реформування системи територіальної організації влади в Україні розглядають М. Пухтинський, В. Кампо, С. Клебан, В. Кравченко, В. Кравченко, М. Пітник [4]. Але поза увагою більшості дослідників залишається системний підхід до вдосконалення механізмів управління комунальною власністю, що вимагає приведення комплексної системи управління майновою базою місцевого самоврядування у відповідність до реальних перетворень та розроблення якісно нового концептуального документа розвитку комунальної власності.

Метою цієї статті є визначення й теоретичне обґрунтування поняття комунальної власності, її структури, уповноважених органів та організаційно-правових механізмів управління, дослідження обсягів та меж повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні права власності на комунальне майно,

обґрунтування необхідності вдосконалення законодавчої бази та розроблення концепції розвитку комунальної власності в Україні.

Проблема формування й розвитку муніципальної економіки є однією з найактуальніших сьогодні серед комплексу економічних питань держави. Міста, селища, села одержали можливість проводити більш незалежну від держави економічну політику, але велика самостійність у проведенні соціально-економічної політики вимагає від органів місцевої влади максимально використовувати власні сили, можливості та ресурси. Проблема формування, реформування й підвищення ефективності комунального майнового комплексу посідає головне місце в системі розвитку місцевого самоврядування.

Прийняття Конституції України, в якій не передбачено поділ державної власності на дві її форми – загальнодержавну і комунальну, а також закріплення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, означає зміну економічної природи і правового режиму майна комунальної власності.

Органи місцевого самоврядування формують склад об'єктів комунальної власності самостійно. Ради затверджують перелік майна, яке належить до комунальної власності, на основі чинного законодавства та розробленої концепції управління комунальною власністю. Об'єкти, що визначені як майно комунальної власності, можуть бути передані територіальним громадам із державної власності органами, які уповноважені здійснювати управління майном державної власності у визначеному законом порядку або викуплені з інших форм власності органами місцевого самоврядування на основі права переважного викупу. Об'єкти комунальної власності можуть бути створені за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також позабюджетних, цільових, валютних фондів та інших ресурсів.

Матеріальні та фінансові ресурси, які перебувають у комунальній власності, є надбанням територіальної громади. Правовий режим майна комунальної власності визначається законодавством України. Комунальна власність на рівних правах з державною, приватною та іншими формами власності визначається і захищається законом. Суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, а від її імені – представницький орган місцевого самоврядування, який володіє, користується і розпоряджається комунальним майном на основі законодавства України та статуту громади.

Представницькі органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати перелік об'єктів, майна, яке входить до складу комунальної власності. При цьому їхні рішення можуть бути оскаржені в судовому порядку. Порядок вилучення об'єктів та майна в комунальну власність здійснюється на основі викупу. Органи місцевого самоврядування мають переважне право на викуп майна в комунальну власність.

Управління майном комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування, а також інші уповноважені юридичні та фізичні особи. Виконавчі органи місцевого самоврядування можуть здійснювати з об'єктами комунальної власності всі майнові операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку в статутні фонди підприємств, продавати і купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати

в угодах та договорах умови використання і фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються та передаються в користування й оренду.

Органи місцевого самоврядування можуть продавати, купувати і резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати як заставу, передавати їх як внески до статутних фондів акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій.

Виконавчі органи місцевого самоврядування утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації та установи, а також визначають цілі, порядок діяльності та організаційні форми, затверджують статuti заснованих ними суб'єктів. Вони регулюють ціни та тарифи на відповідну продукцію і послуги створених ними підприємств, їхні взаємовідносини з місцевим бюджетом, встановлюють порядок використання прибутку, контролю ефективності використання їхнього майна та ведення фінансово-господарської діяльності, призначають та звільняють керівників таких підприємств, заслуховують звіти про їхню діяльність.

Особливості правового режиму майна, яке передається виконавчим органом місцевого самоврядування в управління юридичним та фізичним особам, визначаються представницьким органом місцевого самоврядування на засадах правового режиму коштів та майна комунальної власності. Володіння майном та фінансовими ресурсами комунальної власності може здійснюватися на правах: власності; господарського відання; оперативного управління. Створені органами місцевого самоврядування комунальні підприємства, фірми, фонди та асоціації, акціонерні товариства наділяються правом господарського відання майном, яке закріплюється за цими суб'єктами.

Володіння комунальним майном на основі права господарського відання передбачає певні обмеження. Суб'єкт не має права продавати, здавати в оренду, використовувати як заставу, вносити таке майно як внесок до статутного капіталу господарських акціонерних товариств чи приймати інші акти щодо розпорядження закріпленим за ним майном без згоди власника. Суб'єкти, які володіють комунальним майном на основі права господарського відання, відповідають за своїми зобов'язаннями коштами та майном, що є в їхньому володінні.

Володіння комунальним майном на основі права оперативного управління належить організаціям та установам, які утримуються за рахунок бюджетних коштів. Установи та організації не можуть розпоряджатися закріпленим за ними майном, мають право на здійснення господарської діяльності в межах, визначених законодавством та статутами, самостійно розпоряджатися доходами від такої діяльності й майном, придбаним за рахунок цих доходів. Комунальна установа та організація відповідає за своїми зобов'язаннями коштами, що є в її розпорядженні. Кошти місцевого бюджету, позабюджетних, цільових та валютних фондів використовуються на правах оперативного управління, якими наділяється міський, сільський чи селищний голова, що є розпорядником цих коштів.

Об'єкти та майно комунальної власності не можуть бути вилучені (відчужені) без згоди територіальної громади або представницького органу місцевого самоврядування від її імені. Передання об'єктів та майна комунальної власності до інших форм власності здійснюється виключно за рішенням представницького

органу місцевого самоврядування і, як правило, на засадах купівлі-продажу за цінами, які складаються на ринку нерухомості, майна та землі. Відчуження об'єктів та майна комунальної власності, які мають особливо важливе значення для територіальної громади, здійснюється лише за рішенням місцевого референдуму. Перелік таких об'єктів затверджується рішенням представницького органу місцевого самоврядування або передбачається в статуті.

Територіальна громада безпосередньо шляхом референдуму або за рішенням представницького органу місцевого самоврядування приймає рішення про доцільність, форми та строки приватизації майна комунальної власності на засадах законодавства України про приватизацію.

Приватизація комунального майна здійснюється на основі програм приватизації, самостійно розроблених виконавчими органами місцевого самоврядування і затверджених територіальними громадами або їхніми представницькими органами. Програми приватизації майна комунальної власності не включаються до складу програм приватизації об'єктів державної власності. Органи місцевого самоврядування самостійно управляють діяльністю відповідних підрозділів виконавчої влади, які здійснюють приватизацію майна комунальної власності. Кошти від приватизації об'єктів та майна комунальної власності зараховуються виключно до бюджету інвестицій та розвитку органу місцевого самоврядування тієї територіальної громади, у власності якої знаходились відповідні об'єкти та майно. Органи державної влади в особі Фонду державного майна України та інших уповноважених органів здійснюють нагляд за відповідністю до законодавства розроблених та затверджених програм приватизації майна комунальної власності, порядку утворення та складу комісій з приватизації та оцінних комісій, дотриманням законодавства в частині забезпечення прав громадян у процесі приватизації. Члени територіальної громади можуть у судовому порядку оскаржувати рішення органів місцевого самоврядування з питань приватизації в разі порушення законодавства про приватизацію.

Територіальні громади різних поселень можуть приймати рішення про створення спільних комунальних підприємств та організацій, об'єднання коштів для реалізації спільних соціально-економічних програм. Порядок використання коштів та майна, що перебуває у спільній власності органів місцевого самоврядування, визначається відповідними договорами.

Територіальні громади, представницькі органи місцевого самоврядування міст, сіл та селищ можуть приймати рішення про делегування функцій управління окремими об'єктами комунальної власності обласним та районним державним адміністраціям, які здійснюють ці повноваження за рішеннями обласних та районних рад, а також іншим уповноваженим органам. Міські ради міст обласного значення можуть приймати рішення про делегування функцій управління окремими об'єктами комунальної власності обласним державним адміністраціям. Сільські, селищні ради та ради міст районного значення можуть приймати рішення про делегування функцій управління окремими об'єктами комунальної власності районним державним адміністраціям. Міські, сільські та селищні ради за власною ініціативою можуть відкликати рішення про делегування функцій управління окремими об'єктами комунальної власності обласним та районним державним адміністраціям.

Здійснення делегованих функцій управління окремими об'єктами комунальної власності забезпечується обласними та районними державними адміністраціями на договірних засадах з міськими, сільськими та селищними радами. У разі об'єднання кількох територіальних громад або створення об'єктів комунальної власності, які надають послуги кільком територіальним громадам, місцеві ради можуть створювати міжкомунальні органи, яким делегуються функції управління вказаними об'єктами комунальної власності.

У законодавчому порядку запроваджується і регіональна форма власності (власність області, власність району та власність інших адміністративно-територіальних утворень). Власність області та району є різновидом колективної власності. Суб'єктом права власності області та району є, відповідно, населення області та району, а від його імені обласні та районні органи місцевого самоврядування – обласні та районні ради.

Обласні та районні ради формують власність областей та районів на основі майна, яке передається до цієї власності з державної власності України. Перелік майна, яке передається до власності областей та районів затверджується постановою Кабінету Міністрів України. У постанові визначається перелік майна, яке передається до власності областей, та перелік майна, яке передається до власності районів. Обласні та районні ради делегують управління власністю областей та районів відповідним державним адміністраціям. Відчуження майна, що належить до власності областей та районів здійснюється на засадах, які передбачені для комунальної власності.

Суб'єктом права комунальної власності в містах із районним поділом є міська територіальна громада, а від її імені міська рада. Райони в містах, а також інші адміністративні одиниці, які функціонують в системі міського самоврядування, не мають комунальної власності. Територіальна громада міста, а від її імені міська рада може приймати рішення про передання окремих функцій управління об'єктами комунальної власності або окремими об'єктами цієї власності районним органам влади, або органам влади інших адміністративних одиниць, які функціонують у системі міського самоврядування.

Концепція комунальної власності в Україні повинна стати системою сучасних поглядів на економічну природу, правовий режим, склад об'єктів. Порядок формування комунальної власності, обсяг повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні права власності на комунальне майно та права відповідних органів державної влади щодо комунальної власності повинні базуватися на основних принципах регулювання відносин власності, закріплених у Конституції України, історичному національному та сучасному зарубіжному досвіді визначення режиму функціонування комунальної (муніципальної) власності. Концепція комунальної власності має ґрунтуватися на конституційних засадах регулювання статусу місцевого самоврядування в Україні, його економічних і фінансових основ, прав і обов'язків територіальних громад як носіїв місцевого самоврядування. Концепція покликана стати орієнтиром для органів державної влади і місцевого самоврядування у процесі розроблення законодавства з питань організації та взаємодії державної влади і місцевого самоврядування, регулювання відносин власності, бюджетно-фінансової системи та інших актів при прийнятті рішень щодо формування комунальної власності.

Особливо гостро на сьогодні стоїть питання необхідності вдосконалення законодавчої бази через неврегульованість окремих нормативно-правових питань, упорядкування складу та структури управління об'єктами, підвищення ефективності використання майна та фінансово-економічних показників діяльності суб'єктів комунальної форми власності з метою забезпечення ефективного управління й розвитку майнової бази місцевого самоврядування кожної територіальної громади.

Тому доцільним є вжиття заходів з оновлення принципів та методів управління майном комунальної форми власності, розроблення концепції та запровадження локальних нормативно-правових актів згідно з чинним законодавством, що повинно відповідати пріоритетам діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Одним з основних напрямків розвитку та вдосконалення управління комунальною власністю повинно бути досягнення найефективнішого збалансованого результату у використанні майна права комунальної власності з метою його кількісного та якісного примноження, а також поповнення дохідної частини бюджету як основи соціальної, економічної та політичної життєдіяльності кожного регіону.

Література:

1. *Алексєєв В. М.* Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2005. – 216 с.
2. *Алексєєв В.* Перспективи розвитку системи управління комунальною власністю / В. Алексєєв // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 492–497.
3. *Ольшанський О. В.* Механізм управління комунальною власністю територіальної громади міста / О. Ольшанський // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. – Вип. 1 (10). – С. 65–69.
4. Проект Концепції реформування системи територіальної організації влади в Україні : [робочі матеріали] / [авт. кол. : М. О. Пухтинський, В. М. Кампо, С. О. Клебан та ін.]. – К., 1998. – 70 с.
5. *Тітов М. І.* Комунальна власність в Україні / М. І. Тітов, В. М. Алексєєв // Нормативно-правове забезпечення. – Х. : Стиль-Издат, 2008. – 432 с.
6. *Хозяйственное право* / под ред. акад. В. К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – Гл. 17 : Правовое регулирование отношений коммунальной собственности. – С. 479–499.

Надійшла до редколегії 01.12.2009 р.