

УДК 352.07

О. О. ГУЛЯК

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ОБЛІКУ МАЙНА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ**

*Наведено результати дослідження обліку комунального майна в Україні, розроблено пропозиції щодо створення Єдиного реєстру об'єктів комунальної власності та механізму обліку основних засобів підприємств та організацій комунальної форми власності на загальнодержавному рівні, що забезпечить умови для збереження та раціонального використання об'єктів комунальної власності в інтересах територіальних громад.*

*The results of the account researches of municipal property in Ukraine are given, proposals about creation of the United register of municipal property objects and accounting gear of fixed assets of enterprises and organizations municipal form of property at the state level are designed. Their realization will provide the conditions for preservation and rational use of the municipal property objects for the territorial communities benefit.*

**Ключові слова:** комунальна власність, спільна власність територіальних громад, управління, облік, реєстр, об'єкт, необоротні активи, основні засоби.

В Україні комунальна власність формується шляхом безоплатної передачі майна територіальним громадам державою, іншими суб'єктами права власності або створення, придбання органами місцевого самоврядування [3].

Згідно з п. 10 Прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [Там же], майно, яке до прийняття Конституції України в установленому законодавством порядку було передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня та набуте ними на інших законних підставах, крім майна, що відчужене в установленому законом порядку, є комунальною власністю відповідних територіальних громад. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст.

Незважаючи на те, що вищезазначений Закон був прийнятий дванадцять років тому, облік об'єктів комунальної власності територіальних громад (та їх спільної власності) досі є актуальною проблемою для місцевого самоврядування в Україні, що унеможливує оформлення комунальної власності як однієї з економічних основ місцевого самоврядування.

На рівні держави так і не було створено Єдиного реєстру об'єктів комунальної власності, який дав би не тільки чітку уяву про те, що являє собою комунальна власність України, але й можливість відповісти на питання, якою є балансова та

залишкова вартість основних засобів підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності, відсоток їх зносу, якою є площа нерухомого майна, та робити чіткі економічні прогнози щодо надходження коштів від оренди або відчуження комунального майна до обласних, районних, міських, селищних і сільських бюджетів.

Методи ефективного управління комунальною та спільною власністю територіальних громад були досліджені у працях таких сучасних науковців, як В. Алексєєв, В. Бабаєв, В. Мамонова, О. Ольшанський та ін. [8; 9; 11; 12]. Вони зробили вагомий внесок у розробку пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення управління комунальною власністю в Україні. Але поза увагою залишається питання обліку об'єктів комунальної власності і, насамперед, у практичному вимірі.

Метою даної статті є розробка пропозицій щодо організації механізму обліку основних засобів підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності, що дасть змогу одержати вичерпну інформацію про їх стан та сприятиме створенню умов для їх раціонального використання.

Проведене дослідження дало можливість зробити висновок, що забезпечити ефективне використання органами місцевого самоврядування комунальної та спільної власності територіальних громад можливе лише після проведення її суцільної інвентаризації на загальнодержавному рівні.

Поява поняття “комунальна власність” в Україні пов’язана з ухваленням першого законодавчого акту, що регламентує в новітній історії діяльність органів місцевого самоврядування в Україні – Закону УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” [4], прийнятого 7 грудня 1990 р.

Закон України “Про власність” [1], прийнятий Верховною Радою України 7 лютого 1991 р., проголосив існування в Україні трьох рівноправних форм власності: індивідуальної (приватної – згідно зі змінами до Закону від 7 липня 1992 р.), колективної та державної. Державна власність в Україні була поділена залежно від рівня усупільнення на загальнодержавну (республіканську) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальну власність). Закон не визначив вичерпного переліку об'єктів права комунальної власності, а тільки зазначав, що таким може бути, крім наведеного в законі, й інше майно, необхідне для забезпечення економічного та соціального розвитку відповідної території.

На виконання Закону України “Про власність” Кабінет Міністрів України 5 листопада 1991 р. ухвалив постанову № 311 “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно – територіальних одиниць (комунальною власністю)” [15]. Майно, яке перебувало на той час у державній власності, передавалось у комунальну власність. Однак воно передавалось областям, а вже області в особі виконавчих комітетів обласних рад народних депутатів безпосередньо визначали, яке майно відноситься до їхньої власності, а яке передавалось ними на нижчий рівень адміністративно-територіального поділу.

Таким чином, у Законі України “Про власність” [1] комунальна власність уперше була законодавчо відокремлена від загальнодержавної, що створило певні передумови для визнання її особливим видом недержавної, суспільної власності. Ця концепція в подальшому знайшла своє відображення в Законі України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [2] від 26 березня 1992 р. і була змінена лише укладеним між Верховною Радою України та Президентом України 8 червня 1995 року Конституційним договором. Останнім було проголошено, що власність в Україні є загальнодержавною, комунальною, колективною та приватною.

Ухвалена в 1996 р. Конституція України змінила правовий режим комунальної власності як однієї із форм державної: вона визнала комунальну власність як самостійну і незалежну від держави форму публічної власності.

Сьогодні відповідно до п. 1 до ст. 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3] до об’єктів права комунальної власності належить: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров’я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об’єкти, визначені відповідно до закону як об’єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Спадщина, визнана судом відмерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини.

За функціональним призначенням об’єкти права комунальної власності можна класифікувати щонайменше за двома категоріями: об’єкти соціального характеру та комерційні об’єкти. Перша категорія включає об’єкти, які відносяться до соціальної сфери та забезпечують життєдіяльність територіальної громади: підприємства житлово-комунального господарства, об’єкти інженерно-технічної інфраструктури, житловий фонд, дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади, заклади охорони здоров’я та культури тощо. До другої категорії можна віднести госпрозрахункові підприємства комунальної форми власності, функціонування яких безпосередньо не пов’язано з виконанням певних соціальних функцій: будівельні компанії, бюро технічної інвентаризації, підприємства транспортної галузі, аптеки та ін.

Загалом же рухоме та нерухоме майно підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності складають необоротні активи, які закріплюються за ними або на праві господарського відання, або на праві оперативного управління (ст. 24 Господарського кодексу України [10]) та розподіляються на основні засоби, інші необоротні матеріальні активи та нематеріальні активи.

Основними засобами є земельні ділянки, капітальні витрати на поліпшення земель, будинки, споруди, передавальні пристрої, робочі, силові машини і обладнання, транспортні засоби, інструменти, прилади, столовий, кухонний та господарський інвентар, обчислювальна техніка, робоча та продуктивна худоба, багаторічні насадження. До інших необоротних матеріальних активів належать: музейні цінності, експонати зоопарків, виставок, бібліотечні фонди, знаряддя лову,

спеціальні інструменти та спеціальні пристосування, білизна, постільні речі, одяг та взуття, тимчасові нетитульні споруди, природні ресурси, інвентарна тара, матеріали довготривалого використання з науковою метою. Нематеріальними активами є авторські та суміжні з ними права, права користування природними ресурсами, майном, об'єктами промислової власності, інші матеріальні та нематеріальні активи довготривалого використання.

Оскільки управління комунальною власністю визначається як сукупність ефективних дій власника, спрямованих на збереження її об'єктів, то одним з головних недоліків структури управління комунальною власністю, на наш погляд, є відсутність системного підходу до обліку основних засобів підприємств, установ, закладів та інших організацій, що належать до комунальної власності територіальних громад. Невизначеність, пов'язана з їх обліком, не сприяє ні належному збереженню, ні ефективному використанню об'єктів комунальної власності в інтересах територіальних громад.

Не можна не зазначити ще одну проблему – відсутність документів, які б підтверджували право власності на будівлі та споруди підприємств, установ, закладів та інших організацій, що належать до комунальної власності територіальних громад (свідоцтва на право власності, технічні паспорти та ін.). Більшість нерухомого майна, яке перебуває на балансі зазначених суб'єктів і фактичним власником якого є територіальні громади, не зареєстровано в установленому порядку в Реєстрі прав власності на нерухоме майно Міністерства юстиції України. Одна з основних причин – брак коштів на здійснення відповідних заходів з виготовлення правостановлюючих документів.

У 2005 р. на виконання Програми “Власність народу”, затвердженої постановою Кабінету Міністрів від 3 червня 2005 р. № 413 [6], Фондом державного майна України була зроблена спроба проведення інвентаризації комунального майна, об'єктами якої були: нерухоме майно комунальних підприємств, їх об'єднань, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування; комунальне майно, яке не увійшло до статутних фондів господарських організацій; інше комунальне майно, яке перебуває на балансі юридичної особи, що належить до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування.

Проте внаслідок відсутності відповідного законодавчого, фінансового та програмного забезпечення робота щодо проведення інвентаризації комунального майна не була доведена до кінця. У той же час необхідно зазначити, що окремими органами місцевого самоврядування (або уповноваженими ними органами) ведуться свої реєстри основних засобів, але, як свідчить практика, дуже різні за формою та змістом.

Та все ж з метою впорядкування комунальної власності України, на наш погляд, необхідно провести суцільну інвентаризацію основних засобів підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності та створити Єдиний реєстр об'єктів комунальної власності (далі – Реєстр), визначивши на законодавчому рівні його як автоматизовану систему збирання, обліку, накопичення, обробки, захисту та надання інформації про рухоме та нерухоме

майно, у тому числі передане в оренду, лізинг, концесію або заставу комунальних підприємств, установ, закладів та інших організацій.

При цьому обов'язки щодо методичного та програмного забезпечення робіт, пов'язаних з веденням реєстру та організацією захисту інформації, доцільно було б покласти на Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, оскільки одним з основних його завдань є підготовка і внесення пропозицій щодо правових, економічних, організаційних та інших засад розвитку місцевого самоврядування [7]. Ведення обліку основних засобів, які належать територіальним громадам, здійснення контролю за повнотою даних Реєстру та відповідністю встановленим вимогам повинні забезпечувати органи місцевого самоврядування.

Законодавчо необхідно детально викласти процедури складання Реєстру та використання його інформації. Відомості до реєстру повинні вноситися на підставі бухгалтерської та статистичної звітності підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності (балансоутримувачів основних засобів).

Під час ведення реєстру повинно забезпечуватися відображення: класифікації основних засобів за їх групами; вартісних та кількісних показників основних засобів у територіальному розрізі та у динаміці за роками; належності до сфери управління; даних стосовно обтяження.

На нашу думку, Реєстр повинен складатися з чотирьох частин.

Перша частина повинна містити дані про балансоутримувачів основних засобів, а саме: ідентифікаційний код та повне найменування підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності, що є балансоутримувачами основних засобів, правовий статус, відомості про їх місцезнаходження, організаційну форму господарювання, основні види діяльності, орган державної реєстрації, серію, номер та дату видачі свідоцтва про державну реєстрацію (перереєстрацію), назву засновника – відповідного органу місцевого самоврядування. Ця частина повинна формуватися на базі даних Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України.

Друга частина повинна включати інформацію про керівників підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності: прізвище, ім'я та по батькові керівника, ідентифікаційний код, серія, номер і дата видачі паспорту, дата та номер рішення органу місцевого самоврядування про призначення на посаду, дата укладення контракту та строк його дії.

Третя частина повинна формуватися органами місцевого самоврядування на підставі бухгалтерської та статистичної звітності підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності (балансоутримувачів основних засобів). На наш погляд, до неї необхідно включати такі дані: реєстровий номер основного засобу, його назву та номер групи, до якої він відноситься, інвентарний номер основного засобу (за даними балансоутримувача), дату введення в експлуатацію, балансову та залишкову вартість, амортизацію або знос, експертну вартість та дату її проведення (в разі наявності), дати останньої індексації вартості основних засобів та їх інвентаризації, підстави для списання.

Що стосується першої групи основних засобів (будівель, споруд і земельних ділянок), то необхідно, крім вищезазначених даних, вказувати для будівель та споруд номер у Реєстрі прав власності на нерухоме майно, номер і дату документа, який

є підставою для включення до Реєстру прав власності на нерухоме майно, місце розташування нерухомого майна, розміри загальної та житлової площі, орган реєстрації, серію та номер свідоцтва на право власності на нерухоме майно, дату його видачі; для земельних ділянок – кадастровий номер земельної ділянки, її площу, орган реєстрації, номер правовстановлюючого документа на земельну ділянку та дату його видачі.

Четверта частина повинна мати ознаки основних засобів, за якими прийнято управлінське рішення, а саме: майно, що передано в оренду; майно, що передано в концесію; майно, що передано в лізинг; майно, що передано в заставу.

Підсумовуючи, зазначимо, що процес формування комунальної власності в Україні сьогодні пов'язаний з оптимізацією її структури, підвищенням ефективності функціонування її об'єктів. Створити раціональну структуру комунальної власності можливо, лише провівши суцільну інвентаризацію об'єктів права комунальної власності на загальнодержавному рівні, забезпечивши облік основних засобів підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності на постійній основі. Саме це дозволить оптимально використовувати майно комунальної власності, забезпечивши при цьому найбільш повне задоволення потреб територіальної громади.

#### Література:

1. Про власність : Закон України від 7 лютого 1991 р. № 697-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>.
2. Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”: Закон України від 26 березня 1992 р. № 2234-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>.
4. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-ІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>.
5. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю) : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>.
6. Про затвердження Програми “Власність народу” : постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2005 р. № 413. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>.
7. Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва : постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 750. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lows/main.cgi>.
8. Алексєєв В. М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку : [монографія] / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2007. – 336 с.
9. Бабаєв В. М. Управління міським господарством: теоретичні та практичні прикладні аспекти : [монографія] / В. М. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 204 с.

10. Господарський кодекс України : Кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. *Мамонова В. В.* Система регулювання відносин комунальної власності у місті / В. В. Мамонова // *Управління сучасним містом.* – 2002. – № 10–12 (8). – С. 136–142.
12. *Ольшанський О. В.* Управління місцевим господарством: механізм удосконалення : [монографія] / О. В. Ольшанський. – Х. : Константа, 2008. – 158 с.

*Надійшла до редколегії 22.03.2010 р.*