

УДК 35. 316

I. I. СВІРЦІДОВ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ У СТРУКТУРІ ЕКОНОМІЧНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто правові засади розвитку комунальної власності. Визначено особливості вітчизняного правового поля та напрями покращання законодавчого забезпечення економічної основи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, комунальна власність, право власності, управління комунальною власністю, відчуження комунального майна, територіальна громада.

In the article an overview of the legal principles of community property. The features of the domestic legal framework and directions for improvement of legislative provision of the economic foundation of local government.

Key words: local government, community property, ownership of communal property, alienation of public property, local community.

Реальність місцевого самоврядування визначається, в першу чергу, матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності складають економічну основу місцевого самоврядування. Однією з проблем формування та розвитку економічної основи місцевого самоврядування є проблема комунальної власності, яка пов'язана з необхідністю визначення правового статусу та режиму цієї форми власності.

Проблеми розвитку та функціонування комунальної власності в Україні досліджуються багатьма вченими. Важливе значення для розвитку комунальної власності мають теоретичні розробки В. Бабаєва, В. Воротіна, М. Галянтича, І. Грицяка, Р. Давидова, А. Зайця, В. Кампо, В. Князева, А. Колодія, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Лебединського, В. Мамонової, О. Мордвінова, Н. Нижника, В. Опришка. Не применшуючи вагомості й значущості внеску цих учених, слід підкреслити, що в дослідженні напрямів розвитку управління комунальною власністю не було застосовано системного підходу, до кінця не визначено правового статусу і режиму цієї форми власності.

Метою даної статті є огляд сучасного нормативно-правового забезпечення комунальної власності у структурі економічної основи місцевого самоврядування та визначення напрямів її покращання.

Комунальну власність можна визначити як систему відносин з присвоєння населенням територіальної громади (суб'єктно представленими органами місцевого самоврядування) засобів виробництва і предметів споживання, спільного володіння, користування і розпорядження природними ресурсами, виробничою та соціальною інфраструктурою з метою задоволення потреб населення територіальної громади та підвищення його добробуту [7].

Потрібно відзначити, що специфікація права на власність – це наділення будь-якого суб'єкта правами винятковості, тобто виключення інших суб'єктів правових відносин з процесу прийняття рішень щодо використання власності. Специфікація права власності – це “створення, режиму винятковості для окремого індивіда або групи за допомогою визначення суб'єкта права, об'єкта права, набору правочинів, які має даний суб'єкт, а також механізму, що забезпечує їх дотримання” [6].

У сучасній Україні специфікація права комунальної власності пройшла довгий правовий шлях, що складався з багатьох законодавчих актів. Уперше поняття комунальної власності на законодавчому рівні було закріплено в Законі України “Про власність”, в якому вона називалася власністю адміністративно-територіальних одиниць і розглядалась як різновид державної власності (ст. 32) [2].

Прийнята в 1996 р. Конституція України визначила комунальну власність як самостійну форму публічної власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання в сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті (ст. 142) [1]. Комунальна власність набула статусу недержавної власності, а її суб'єктами стали не адміністративно-територіальні одиниці в особі відповідних рад, а територіальні громади, яким надано право володіти, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах належним їм майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада. А підставою для набуття права комунальної власності, відповідно до п. 2 ст. 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, може бути:

- передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав;
- створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом [3].

Суб'єктом права комунальної власності визнається територіальна громада села, селища, міста, району в місті. Під об'єктом права власності розуміються певні матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких відповідні суб'єкти вступають у правовідносини власності. Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада. Згідно зі ст. 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до складу комунальної власності входить 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, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане в комунальну власність іншими суб'єктами власності та будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які на праві власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності.

Власну економічну систему місцеве самоврядування створювало самостійно, за власний рахунок і під свою відповідальність для задоволення колективних потреб населення. Зважаючи на те, що більша частина підприємств, установ і організацій

перебували у власності держави чи підпорядкуванні відомствам, вирішення питань щодо формування комунальної власності шляхом створення власної бази за рахунок будівництва нових промислових, будівельних та інших об'єктів стало неможливим не лише через відсутність відповідних коштів для організації капітального будівництва, а й у зв'язку з обмеженістю території, на якій здійснюється місцеве самоврядування. Тому основним джерелом формування і набуття права комунальної власності була і продовжує бути передача під юрисдикцію територіальної громади господарських та інших об'єктів, які розташовані на території територіальної громади, але належать іншим власникам.

Реалізація права комунальної власності в Україні починає здійснюватися з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)” [5]. Прийняття цієї постанови започаткувало правові основи формування і набуття права комунальної власності та реальну економічну базу для вирішення соціально-економічних завдань розвитку місцевого господарства. Цією постановою визначено перелік державного майна України, яке передавалося до комунальної власності, та порядок розмежування майна між власністю областей, міст Києва та Севастополя, районів, міст обласного підпорядкування та власністю інших адміністративно-територіальних одиниць, порядок передачі майна, яке перебувало у власності міністерств і відомств України, інших органів, уповноважених здійснювати управління державним майном, а також від однієї адміністративно-територіальної одиниці до іншої.

Далі Законом України “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності” з урахуванням набутого досвіду були визначені основні засади передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або в їх спільну власність, а також зворотній процес передачі об'єктів права комунальної власності у державну власність [4]. Умови передачі майна, встановлені цією постановою, поширюються на всі об'єкти права державної та комунальної власності, у тому числі – передані в безоплатне користування самоврядним установам і організаціям або в оренду.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання населенню передбачених законом громадських послуг.

Дослідження показує, що спільне майно територіальних громад є певною проблемою місцевого самоврядування, визначення прав і обов'язків місцевих рад щодо такої власності. Залишається неформованою також спільна власність територіальних громад на рівні районів і областей з урахуванням заінтересованості в об'єкті власності кожної територіальної громади та її спроможності до участі в фінансовому та матеріальному забезпеченні діяльності об'єкта власності.

Відповідно до п. 3 ст. 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальні громади можуть мати спільну власність [2]. Така необхідність виникає в разі, якщо утримання відповідним об'єктом комунальної власності для

однієї громади є затрудненим, а можливості цього об'єкта спроможні задовольнити потреби населення декількох територіальних громад (транспортні підприємства, ремонтно-будівельні організації, підприємства побутового обслуговування тощо). Право спільної власності виникає в разі укладення за спільною домовленістю відповідного договору між відповідними територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. З цією ж метою можуть об'єднуватися кошти місцевих бюджетів для складання спільних проектів (виготовлення проектно-кошторисної документації), а також для фінансування (утримання) відповідних органів і служб спільних комунальних підприємств, установ та організацій.

При цьому у структурі об'єктів права спільної власності можна виділити такі об'єкти:

а) об'єкти, що задовольняють спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних та обласних рад без визначення часток територіальних громад (спільна сумісна власність);

б) об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або кількох територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій з визначенням часток територіальних громад (спільна часткова власність).

Управління об'єктами права спільної сумісної власності територіальних громад здійснюють від імені територіальних громад сіл, селищ, міст районні, обласні ради (на практиці це повноваження делегується районним, обласним державним адміністраціям).

Для управління об'єктами права спільної часткової власності сільськими, селищними, міськими радами можуть бути створені відповідні органи управління.

Здійснюючи право власності, органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” мають право виконувати всі майнові операції щодо об'єктів права комунальної власності, можуть проводити з ними будь-які господарські операції, зокрема, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій, продавати, купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються в користування та оренду тощо” [3].

Вирішуючи питання про відчуження комунального майна, органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади вправі укладати в установленому законом порядку договори купівлі-продажу, міни, дарування з додержанням встановлених правил про укладення таких угод.

Відчуження комунального майна має на меті зміцнення економічної основи місцевого самоврядування. Доцільність, порядок, форми та умови відчуження комунального майна відповідно до п. 30 ст. 26 Закону України “Про місцеве

самоврядування в Україні” вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської, районної в місті ради за пропозицією їх виконавчих органів.

Одержані в ході відчуження комунального майна кошти є власністю територіальних громад і зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і використовуються за їх власним розсудом на фінансування передбачених бюджетами відповідних територіальних громад заходів.

Із загального правила про відчуження майна з метою одержання прибутку впливає обов’язок органів місцевого самоврядування при здійсненні будь-яких майнових операцій з комунальним майном (відчуження чи придбання) враховувати не лише доцільність таких заходів, а й інтереси економічних основ місцевого самоврядування, з огляду на те, що законом не допускається настання невігідних наслідків вчинення таких угод щодо рухомого чи нерухомого майна. Не допускається також створення невігідних умов для населення територіальної громади, якщо внаслідок відчуження або придбання майна можуть зменшуватися обсяг та погіршуватися умови надання послуг населенню.

Передбачений статтею 13 Конституції України державний захист прав усіх суб’єктів права власності та рівність усіх суб’єктів права власності перед законом рівною мірою стосується і права комунальної власності територіальних громад [1]. Це право є непорушним і обов’язковим для будь-яких державних органів чи службових осіб. Необхідно враховувати, що держава може гарантувати захист лише законних прав та інтересів власника комунального майна від будь-яких його порушень третіми особами. Рівність власників перед законом означає також забезпечення державою рівних умов здійснення територіальними громадами своїх прав у володінні, користуванні та розпорядженні комунальним майном. Тому об’єкти комунальної власності не можуть вилучатися в територіальній громаді і передаватися іншим суб’єктам права власності без згоди територіальної громади або рішення ради чи уповноваженого нею органу за винятком випадків, передбачених законом.

Відповідно до законодавства, управління комунальною власністю здійснюють територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. Це означає, що управління комунальним майном територіальна громада може доручити не будь-якому органу чи посадовій особі, а здійснювати управління лише безпосередньо сама або через утворений нею орган місцевого самоврядування. Таким органом може бути колегіальний або одноосібний виконавчий орган, який формується сільською, селищною, міською радою в установленому законом порядку.

Повноваження таких виконавчих органів поділяються на дві групи власні (самоврядні), які передбачають самостійність при вирішенні всіх питань діяльності територіальних громад, та делеговані, які передбачають підконтрольність діяльності органам виконавчої влади, якими вони уповноважені вирішувати віднесені до їх компетенції питання.

Чинне законодавство чітко розмежовує між представницькими органами місцевого самоврядування, їх виконавчими органами та місцевими державними адміністраціями повноваження щодо комунальної власності. Так, згідно зі ст. 25 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить установлення для підприємств, установ

та організацій, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, прийняття рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, а також інші повноваження, закріплені у вказаній статті [3].

До повноважень районних і обласних рад у сфері комунальної власності належать такі: вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, що забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; вирішення питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, призначення і звільнення їх керівників [Тама же].

Що стосується виконавчих органів місцевого самоврядування, то вони здійснюють управління об'єктами права комунальної власності, в установленому законом порядку створюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, визначають цілі їх діяльності та організаційні форми, затверджують їх статuti. Крім того, відповідно до закону, вони регулюють ціни та тарифи на продукцію і послуги створених ними підприємств, взаємовідносини цих підприємств із відповідним бюджетом; установлюють порядок використання прибутку, контролю за ефективністю використання належного підприємствам майна, веденням фінансово-господарської діяльності, призначають та звільняють керівників таких підприємств, заслуховують звіти про їх діяльність; делегують своїх представників до спостережних рад господарських товариств, частка капіталу яких належить органам місцевого самоврядування та деякі інші повноваження.

Місцеві державні адміністрації здійснюють відповідно до законодавства делеговані відповідною радою функції щодо управління майном, яке перебуває у спільній власності територіальних громад.

Важливим при цьому є забезпечення гласності в діяльності органів місцевого самоврядування, яка полягає насамперед в інформуванні населення на сторінках місцевої преси, в передачах радіо і телебачення про здійснені заходи щодо управління і розпорядження власністю територіальних громад, що має за мету здійснення контролю з боку населення за цією діяльністю.

Органи місцевого самоврядування інформують населення про можливе (майбутнє) надання земель для розміщення об'єктів, діяльність яких зачіпає його інтереси, і з'ясовують думку громадян через місцеві референдуми, збори, сходи громадян та інші форми безпосередньої демократії.

Управління комунальною власністю потребує спрямування в єдине русло діяльності суб'єктів не лише права комунальної власності, а й приватної та державної, їх участі у підтриманні в належному стані шляхового господарства (вулиць, доріг), інженерних комунікацій, транспорту, додержання протипожежних, санітарних правил та підтримання громадського порядку. І хоч різні суб'єкти власності незалежні один від одного і свою діяльність здійснюють властивими їм засобами,

але в межах території громади їх інтереси тісно пов'язані. Звідси перед органами місцевого самоврядування постає досить складне завдання по узгодженості спільних дій, спрямованості спільної діяльності різних суб'єктів права власності на створення належної економічної основи для забезпечення спільних інтересів територіальної громади.

Комунальне майно є досить великим пластом ресурсів, але, на жаль, часто трапляються випадки, коли брак бюджетних коштів намагаються покрити за рахунок продажу майна, яке є в комунальній власності. А саме тому назріла потреба в прийнятті Закону, який би регулював питання комунальної власності територіальних громад, в якому зазначався б чіткий склад і перелік об'єктів, що можуть бути в комунальній власності, а також об'єктів, які в комунальній власності бути не можуть; визначав порядок формування складу об'єктів майна комунальної власності; шляхи набуття права комунальної власності; порядок відчуження об'єктів і майна комунальної власності; особливості здійснення приватизації майна комунальної власності; і звичайно – міру відповідальності органів місцевого самоврядування у сфері розпорядження комунальним майном.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України “Про власність” від 7 лютого 1991 р. // Офіц. вісн. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=697-12>
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – Х. : Вид-во Інформаційно-правовий центр “КСИЛОН”, 2009. – 68 с.
4. Закон України “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності” від 3 березня 1998 р. // Офіц. вісн. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=147%2F98-%E2%F0>
5. Постанова Кабінет Міністрів України “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю” від 5 листопада 1991 р. № 311 // Офіц. вісн. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=311-91-%EF>
6. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навч. посіб.] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
7. Игнатов В. Г. Местное самоуправление / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. – М. : Феникс. – 2004. – 458 с.

Надійшла до редколегії 01.06.2011 р.