

УДК 342.11

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.8>

РОЗПОРЯДЖЕННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ОКРЕМІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Бєлов Д.М.,

доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету;
ORCID 0000-0002-7168-9488

Новак О.О.,

аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

Бєлов Д.М., Новак О.О. Розпорядження комунальним майном за законодавством України: окремі теоретико-правові питання.

Досліджено теоретичні та практичні особливості розпорядження комунальним майном відповідно до діючих нормативно-правових актів України. Підтримано позицію, про необхідність якісного розширення змісту існуючих принципів управління комунальною власністю. Автором висловлено думку, згідно з якою формування ефективного місцевого самоврядування як складовою мети запровадженої в Україні адміністративно-територіальної реформи потребує, крім іншого, врахування загальних засад здійснення господарської діяльності, зокрема більшої міри диспозитивності при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.

Визначено прогалини у встановлених чинним законодавством межах управління майном, що перебуває в комунальній власності в кореляції з підходами до здійснення господарських правовідносин в Україні. Здійснено аналіз чинної нормативно-правової бази, що регламентує межі та порядок прийняття рішень щодо управління об'єктами комунальної власності, за результатами якого виявлено недостатність декларативних норм, які визначають передумови та порядок передачі комунального майна зі спільної власності територіальних громад областей та районів в Україні. Висловлено думку, що існуюча процедура розпорядження об'єктами права власності територіальних громад, як елементу правомочностей власника майна стримує дію закріпленого Конституцією України принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Встановлено, що одним із ключових критеріїв, якими повинні керуватися суб'єкти, що наділені повноваженнями розпоряджатися комунальною власністю, є соціальна спрямованість при прийнятті будь-яких організаційно-господарських рішень.

Підтримано думку щодо аутсорсингу як одного з найбільш прагматичних напрямів підвищення ефективності управління комунальною власністю з огляду на його широкий спектр оптимізаційних властивостей. Автором також зазначено про можливість розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад в контексті договірних відносин, створених на засадах добровільного співробітництва та взаємної відповідальності.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, комунальна власність, спільна власність територіальних громад.

Byelov D.M., Novak O.O. Disposal of communal property under the legislation of Ukraine: some theoretical and legal issues.

Theoretical and practical features of the management of communal property in accordance with the current legislation of Ukraine are studied. The position on the need to qualitatively expand the content of the existing principles of communal property management was supported. The author is of the opinion that the formation of effective local self-government as part of the goal of the administrative-territorial reform introduced in Ukraine requires, among other things, taking into account the general principles of economic activity, including greater dispositiveness in decision-making by local governments.

Gaps have been identified within the limits set by the current legislation for the management of communally owned property in correlation with approaches to the implementation of business relations in Ukraine.

An analysis of the current legal framework governing the boundaries and procedures for decision-making on the management of communal property revealed a lack of declarative rules that determine the pre-

requisites and procedures for the transfer of communal property from the common property of territorial communities in Ukraine. Author expressed an opinion that the existing procedure of managing objects of property rights of territorial communities, as an element of powers of the property owner, restrains the action of the principle of material and financial independence of local self-government enshrined in the Constitution of Ukraine.

It has been established that one of the key criteria that should be followed by entities empowered to manage communal property is social orientation in making any organizational and business decisions.

The idea of outsourcing as one of the most pragmatic ways to improve the efficiency of communal property management is supported given its wide range of optimization properties. The author also noted the possibility of delimitation of powers between local governments to manage the common property of territorial communities in the context of contractual relations established on the basis of voluntary cooperation and mutual responsibility.

Keywords: territorial community, local government, communal property, joint communal property

Постановка проблеми. Внаслідок проведення адміністративно-територіальної реформи, започаткованої в Україні у 2015 році, постало питання про подальшу долю майна, що перебувало у власності розформованих територіальних громад. Наразі в Україні не існує єдиної централізованої процедури переходу об'єктів права комунальної власності між територіальними громадами, яка встановлювала б основні засади для розпорядження комунальним майном суб'єктами владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на значну кількість вітчизняних наукових праць, якими досліджувались проблеми ефективності управління комунальним майном як з публічно-правової, так і з приватно-правової точки зору, неокресленою залишається значна кількість теоретико-практичних особливостей, пов'язаних із процедурою визначення фактичної та юридичної долі об'єктів права комунальної власності.

Мета статті. Метою статті є дослідження правового аспекта відносин, що охоплюють процес розпорядження комунальним майном, а також визначення практичних особливостей реалізації похідних правомочностей представницькими органами місцевого самоврядування як суб'єктів, що діють в інтересах територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. В контексті запровадження в Україні адміністративно-територіальної реформи та утворення нових територіальних громад з'явилась необхідність у врегулюванні питань, пов'язаних з подальшою долею майна, що перебувало у власності однієї або декількох розформованих територіальних громад у спосіб, що одночасно відповідав би інтересам місцевого населення та меті реформування, сформованій у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні як «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становленню інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [1].

Підґрунтям для досягнення вищевказаних цілей можуть слугувати загальні засади господарювання та основи місцевого самоврядування в Україні, через призму яких доцільно визначати принципи побудови ефективного управління власністю територіальних громад, зокрема, більшої міри диспозитивності для органів місцевого самоврядування при здійсненні організаційно-розпорядчих повноважень. Зокрема, В. Голуб, досліджуючи досвід зарубіжних країн відзначив, що управління власністю територіальних громад повинно відбуватися за принципами:

- забезпечення достатньої матеріальної інфраструктури місцевого самоврядування для створення соціально гарантованого життєвого рівня населення і захисту його інтересів як споживача послуг та продукції підприємств та установ комунальної власності;

- забезпечення управління комунальним майновим комплексом для підвищення його ефективності, конкурентоздатності і стабільної діяльності[2].

Водночас О.О. Волошенко та Є.О. Діденко з-поміж інших встановлюють такі напрями підвищення ефективності управління муніципальною власністю, як:

- оновлення методів управління муніципальною власністю: формування ефективної системи моніторингу процесів розвитку муніципальної власності, оцінки та мінімізації ризиків при плануванні управління, аналіз ефективності використання стратегічного планування статистичних та податкових даних; використання механізмів аутсорсингу – передача виконання окремих господарських функцій органів місцевого самоврядування державним (муніципальним) установам або приватним структурам з наділенням їх правом використання об'єктів муніципальної власності; використання нерухомості в якості інвестиційного ресурсу, а також в якості стимулу для залучення коштів інвесторів в економіку

муніципальної освіти, надання державних гарантій; земельних ділянок, муніципального майна для реалізації перспективних інвестиційних проектів;

- розширення соціальної спрямованості процесу використання муніципального майна. Створення умов для посилення ролі бізнесу у вирішенні соціальних проблем, формування конкурентного середовища[3].

Варто зазначити, що з вищевказаних напрямів особливу практичну цінність демонструє метод аутсорсингу, який дозволяє знизити рівень навантаження представницьких органів місцевого самоврядування в частині здійснення необхідних організаційно-правових процедур, з якими чинне законодавство пов'язує рух нерухомого майна у господарському обороті. Такий метод був реалізований, зокрема, Закарпатською, Львівською та Чернівецькою обласними радами шляхом утворення окремих юридичних осіб - комунальних установ, яким були делеговані повноваження щодо управління майном спільної власності територіальних громад відповідних областей, що в свою чергу дозволило ліквідувати сесійний характер роботи органів місцевого самоврядування як ознаку, яка перешкоджала своєчасності прийняття ефективних господарських рішень. При цьому представницькі органи місцевого самоврядування як суб'єкти, що діють в інтересах власника - відповідних територіальних громад, зберігають можливість визначення основних цілей та стратегій управління комунальним майном, дотримання яких є ключовою умовою здійснення делегованих повноважень аутсорсинговими юридичними особами.

З аналізу вищевказаного слідує, що одним з ключових критеріїв якими повинні керуватися суб'єкти, які наділені повноваженнями щодо розпорядження комунальною власністю, є соціальна спрямованість при прийнятті будь-яких організаційно-господарських рішень.

Наразі передача комунального майна між територіальними громадами в Україні здійснюється відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає матеріально-фінансову самостійність як один із основних принципів місцевого самоврядування[4], що прямо узгоджується із статтею 142 Конституції України, яка встановлює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є, серед іншого, рухоме і нерухоме майно[5]. Однак, окремі норми є суперечливими відносно закладених підвалин місцевого самоврядування. Зокрема пункт 10 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», абзац 2 якого визначає правовий режим майна переданого до комунальної власності областей та районів як такого, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст відповідних областей та районів, а також порядок розпорядження таким майном, що відносить до компетенції власника. Утім, абзац 3 вищевказаного пункту встановлює імперативну вимогу, відповідно до якої районні та обласні ради повинні приймати позитивне рішення про передачу об'єктів із спільної власності територіальних громад у власність територіальних громад, на території яких знаходяться такі об'єкти та задовольняють виключно потреби конкретної територіальної громади[4]. При цьому, серед передумов прийняття рішень про здійснення передачі об'єктів спільної власності територіальних громад, законодавець наводить виключно наявність пропозиції окремої територіальної громади та не встановлює порядок визначення конкретного об'єкта комунальної власності, як такого, що задовольняє потреби однієї територіальної громади.

Доцільно зазначити, що незважаючи на той факт, що стаття 1 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» допускає можливість застосування цього закону до відносин, що виникають з приводу передачі у державну або комунальну власність об'єктів права інших форм власності (у тому числі і комунальної) за рішенням представницьких органів місцевого самоврядування [6], на сьогодні такий закон є недостатньо деталізованим для його ефективного використання до у відповідній сфері. Зокрема, перелік об'єктів комунальної власності, що можуть бути предметом безоплатної передачі відповідно до статті 7 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» є обмеженим, оскільки містить інформацію виключно про об'єкти критичної інфраструктури, або майно, яке використовувалося для забезпечення соціальних, медичних та освітніх функцій місцевого самоврядування. Такий перелік є вичерпним та не залишає можливості для прийняття рішення про передачу іншого, окремо визначеного нерухомого майна, яке, як часто трапляється на практиці, не використовувалося за жодним цільовим призначенням, або не було у вжитку значний проміжок часу, з огляду на що встановити його безпосереднє первісне призначення не є можливим. Встановлюючи обов'язкову умову використання безоплатно переданого майна за первісним цільовим призначенням, законодавець стримує принцип матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, оскільки територіальна громада, яка отримала майно, бере безумовне зобов'язання дотримуватися режиму цільового використання майна навіть у випадках, коли цільове призначення безоплатно переданого майна не відповідає інтересам відповідної громади, або ж виконання такої умови передбачатиме значні витрати бюджетних коштів. Також варто зазначити

про існуючу можливість розгляду відносин, пов'язаних з передачею комунального майна, у договірній площині, відповідно до принципів добровільності, рівноправності, взаємної вигоди та відповідальності встановлених Законом України «Про співробітництво територіальних громад». Такий підхід до регулювання дозволяє визначити взаємні зобов'язання для суб'єктів передачі, що зі свого боку може створити необхідні передумови для реалізації спільних проєктів щодо ефективного використання комунального майна.

Висновки. За результатами аналізу теоретико-практичних основ законодавства України, що регулює порядок розпорядження комунальною власністю, можна стверджувати про необхідність доповнення існуючих нормативно-правових актів більш сучасним інструментарієм, який взмозі забезпечити відповідність наявної процедури розпорядження комунальним майном реальним інтересам територіальних громад, а також визначити серед наявних принципів управління комунальною власністю такі, що відповідають новітнім та гнучким методам господарювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 №333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
2. Голуб В.В., Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gvfusd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gvfusd.pdf).
3. Діденко Є.О., Волошенко О.О., Підвищення ефективності управління муніципальною власністю URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1031>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 03.03.1998 № 147/98ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Белов Д.М., Новак О.О., Теоретико-практичні особливості розпорядження комунальним майном за законодавством України. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 67. С. 35-38.