

ОСНОВНІ ОЗНАКИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ

Склярова Т.А.

*аспірантка кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства*

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Склярова Т.А. Основні ознаки управління комунальним майном.

Стаття присвячена дослідженню ключових аспектів управління комунальною власністю в Україні у контексті актуального законодавчого регулювання та практики місцевого самоврядування.

Автором визначено суттєві прогалини у нормативно-правовій базі, зокрема, порушено питання відсутності чіткого визначення поняття «управління комунальним майном», що ускладнює реалізацію ефективних механізмів його використання.

Водночас, акцентується увага на необхідності законодавчого закріплення цього поняття для чіткої правової регламентації та адаптації до сучасних принципів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, дозволить забезпечити більш ефективне використання комунальних ресурсів.

У статті детально аналізуються основні підходи до трактування поняття «управління комунальним майном», зокрема в наукових працях, де управління комунальним майном розглядається через призму правових, організаційних, економічних та адміністративних аспектів.

Особлива увага приділяється визначенню ключових ознак управління комунальним майном, серед яких постійність, цілеспрямованість, адаптивність до змін соціально-економічних умов територіальних громад. У ході дослідження автор звертає увагу на те, що управління комунальним майном передбачає здійснення прав володіння, користування та розпорядження комунальним майном.

У статті підкреслюється роль територіальних громад як основних суб'єктів управління комунальним майном, що здійснюють функції через органи місцевого самоврядування, зокрема через сільські, селищні та міські ради, які мають право делегувати повноваження щодо управління майном іншим органам. Окремо розглядається об'єктна складова управління комунальним майном, що включає різноманітні види активів громади, та необхідність застосування спеціальних підходів для ефективного управління кожним з них.

Встановлено, що правове регулювання управління комунальним майном здійснюється відповідно до чинного законодавства України та локальних нормативно-правових актів.

Автор відзначає, що основною метою управління є забезпечення ефективного використання майна для задоволення потреб територіальної громади, що дозволяє підтримувати соціально-економічний розвиток на місцевому рівні.

Таким чином, стаття представляє собою всебічний аналіз управлінських процесів, що мають вирішальне значення для сталого розвитку місцевих громад, і наголошує на потребі законодавчого закріплення поняття «управління комунальним майном» для забезпечення його ефективного використання в інтересах територіальних громад України.

Ключові слова: комунальне майно, комунальна власність, управління комунальним майном, територіальна громада, місцеве самоврядування.

Sklyarova T.A. The main characteristics of communal property management.

The article is dedicated to the study of key aspects of municipal property management in Ukraine in the context of current legislative regulation and local government practices.

The author identifies significant gaps in the normative-legal framework, specifically addressing the issue of the lack of a clear definition of the concept of «municipal property management», which complicates the implementation of effective mechanisms for its use.

At the same time, emphasis is placed on the necessity of legislative consolidation of this concept for clear legal regulation and adaptation to modern principles of local self-government, which, in turn, will ensure more effective use of municipal resources.

The article provides a detailed analysis of the main approaches to interpreting the concept of «municipal property management», particularly in scientific works where municipal property management is viewed through the lens of legal, organizational, economic, and administrative aspects.

Special attention is paid to defining the key features of municipal property management, among which are continuity, purposefulness, and adaptability to changes in the socio-economic conditions of

local communities. During the research, the author highlights that municipal property management involves exercising the rights of ownership, use, and disposal of municipal property.

The article emphasizes the role of local communities as the main entities in municipal property management, carrying out functions through local self-government bodies, particularly through village, settlement, and city councils, which have the right to delegate property management powers to other bodies. The object component of municipal property management, which includes various types of community assets, is separately considered, along with the need to apply special approaches for effective management of each of them.

It is established that the legal regulation of municipal property management is carried out in accordance with the current legislation of Ukraine and local normative legal acts.

The author notes that the main goal of management is to ensure the effective use of property to meet the needs of local communities, thus supporting socio-economic development at the local level.

So, the article provides a comprehensive analysis of the management processes that are crucial for the sustainable development of local communities and emphasizes the need for legislative consolidation of the concept of «municipal property management» to ensure its effective use in the interests of territorial communities in Ukraine.

Key words: municipal property, public ownership, municipal property management, territorial community, local self-government.

Постановка проблеми. Законодавство України визначає управління комунальним майном як один із ключових напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, що включає стратегічні, розпорядчі та організаційні функції, спрямовані на забезпечення ефективного використання майна в інтересах громади. Хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує окремі аспекти управління майном, чинне законодавство не містить чіткого визначення цього поняття, що створює прогалини у правовому регулюванні.

Метою цього дослідження є визначення основних рис управління комунальним майном, його специфіки та ключових завдань, а також обґрунтування необхідності законодавчого закріплення цього поняття.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження тематики управління комунальним майном вказує на суттєві прогалини як у законодавчому регулюванні, так і в теоретичній концептуалізації цього явища. Незважаючи на важливу роль комунального майна у забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальних громад, чинне законодавство України не містить чіткого та вичерпного визначення поняття «управління комунальним майном».

Науковці звертали увагу на окремі аспекти управління комунальним майном, охоплюючи правові, організаційні та економічні виміри. У роботах таких дослідників, як В.С. Щербина, Т.В. Боднар, Н.Я. Борсук, Н.В. Сментина, І.Б. Гуськова, Є.Ю. Соболь пропонуються різні підходи до розуміння поняття «управління комунальним майном», підкреслюється стратегічна роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні ефективного використання, збереження та розвитку комунальних активів.

Проте, відсутність єдиного підходу серед науковців, недоліки законодавчого регулювання та міждисциплінарний характер цієї проблематики ускладнює розробку цілісної концепції щодо визначення ключових характеристик управління комунальним майном, що свідчить про необхідність подальших досліджень для формування чіткого законодавчого визначення досліджуваного поняття та впровадження ефективних практик управління, адаптованих до потреб територіальних громад України.

Виклад основного матеріалу. Пункт 30 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відносять, зокрема, прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади [1].

З наведеної норми права слідує, що органи місцевого самоврядування виконують стратегічні, розпорядчі та організаційні функції, спрямовані на забезпечення ефективного використання комунального майна в інтересах громади, що, по суті, становить основу управління цим майном.

Варто відзначити, що чинне законодавство України не оперує таким поняттям як «управління комунальним майном», у той час, як Закон України «Про управління об'єктами державної власності» чітко регламентує поняття управління іншим видом публічного майна – державним майном. Так, відповідно до статті 1 вищезгаданого закону управління об'єктами державної власності – здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб [2].

Спроба законодавчого закріплення досліджуваного поняття знайшла своє відображення у проекті Закону України № 2617 від 06.06.2008 року «Про комунальну власність в Україні», у якому було запропоновано наступну дефініцію: «управління об'єктами права комунальної власності – діяльність із виконання повноважень територіальних громад, органів місцевого самоврядування та уповноважених ними органів, спрямована на ефективну реалізацію права комунальної власності територіальних громад, яка здійснюється в межах та у порядку, визначених законодавством України і актами органів місцевого самоврядування» [3].

Вважаємо, що закріплення у законодавстві України поняття «управління комунальним майном», яке б охоплювало сукупність правових, організаційних, економічних та адміністративних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування, та які спрямовані на ефективне використання, збереження та розвиток об'єктів комунальної власності в інтересах територіальної громади, є необхідним для належної регламентації правовідносин у цій сфері.

Формалізація вищезгаданого поняття дозволить по-перше, уникнути його неоднозначного трактування, забезпечить однакове застосування правових норм та створить чітку правову основу, на яку можна буде опиратися під час прийняття рішень і реалізації відповідних функцій; по-друге, сприятиме адаптації законодавства до сучасних умов і вимог територіальних громад; по-третє, стимулюватиме реалізації принципу децентралізації та захисту прав територіальних громад у сфері управління комунальним майном; по-четверте, забезпечить реалізацію механізмів відповідальності та контролю за використанням майна громади в інтересах місцевих жителів.

З огляду на те, що чинне законодавство України не дає формального визначення терміна «управління комунальним майном», залишаючи значний простір для наукової дискусії та інтерпретацій,

Дефініцію «управління комунальним майном» В.С. Щербина та Т.В. Боднар, звертаючись до визначення поняття «управління об'єктами державної власності», унормованого в Законі України «Про управління об'єктами державної власності», формулюють за аналогією права як здійснення органом місцевого самоврядування та уповноваженими ним органами повноважень щодо реалізації прав територіальної громади села, селища, міста як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення потреб територіальної громади, державних та суспільних потреб [4, с. 10]. Загалом вважаємо, що звернення до вже унормованого поняття є виправданим, оскільки комунальна власність і державна власність належать до публічної власності, а їх управління має багато спільних рис, таких як правове регулювання, обов'язковість врахування суспільних потреб і спрямованість на ефективне використання.

Подібним до наведеного є визначення, запропоноване Н.Я. Борсук: «управління об'єктами комунальної власності – здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням цими об'єктами у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення потреб територіальної громади» [5, с. 54].

Н.В. Сментина під процесом управління комунальною власністю розуміє регламентовану законом діяльність, спрямовану на використання об'єктів комунальної власності відповідно до завдань та функцій, що покладені на органи місцевого самоврядування [6, с. 47]. Вчена підкреслює важливі аспекти управління комунальною власністю: робить акцент на регламентованості діяльності органів місцевого самоврядування законом, а зазначення зв'язку між управлінням комунальною власністю та завданнями, покладеними на органи місцевого самоврядування, наголошує на інструментальній природі управління комунальним майном. Утім, визначення зосереджується переважно на використанні об'єктів комунальної власності, тоді як управління також включає, зокрема, створення нових об'єктів комунальної власності, збереження та розвиток існуючих об'єктів, здійснення розпорядження ними, а також контроль за їх використанням.

На думку І.Б. Гуськової, управління комунальною власністю – вид соціального управління, яке є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на усі об'єкти власності, що належать йому та територіальній громаді [7, с. 230]. Визначення управління комунальною власністю як виду соціального управління можна вважати правильним з точки зору підкреслення його суспільної мети, однак характеризуючи управління комунальною власністю як соціальне, ав-

тор не робить акценту на інших специфічних вимірах досліджуваної категорії, а тому для повного розкриття сутності цього явища необхідно доповнити це визначення, наголошуючи на його правових, економічних та інституційних аспектах.

Доволі ґрунтовним є тлумачення поняття «управління комунальною власністю», визначене Є.Ю. Собоєм як вид публічного управління, що полягає у діяльності уповноважених суб'єктів права комунальної власності (органів місцевого самоврядування та ін.) щодо реалізації повноважень, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням об'єктами права комунальної власності в інтересах жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці [8, с. 86].

Отже, серед вчених не існує єдиного підходу до визначення поняття «управління комунальним майном», що пов'язано як із багатогранністю самого процесу управління, так і зі специфікою комунальної власності, яка одночасно є об'єктом публічного інтересу та інструментом задоволення потреб територіальних громад. Різні автори акцентують увагу на різних його аспектах: соціальній складовій управління, правовому регулюванні, стратегічній та організаційній ролі органів місцевого самоврядування, що свідчить про комплексність і міждисциплінарність цього поняття.

Проаналізувавши різні наукові підходи до визначення поняття «управління комунальним майном» та враховуючи специфіку цієї діяльності, з метою формування більш комплексного уявлення про управління комунальною власністю, доцільно зосередити увагу на ключових рисах цього процесу, які дозволяють розкрити його сутність, цілі та завдання.

1. Управління комунальним майном являє собою постійний та цілеспрямований процес, що включає у себе планування, організацію, контроль, координацію, прийняття рішень, а також розробку стратегій, цілей та підходів до управління майном з метою досягнення поставлених цілей і завдань.

Окремо варто виділити адаптивний характер управління комунальним майном, оскільки таке передбачає певну гнучкість, врахування змін соціально-економічних умов та потреб громади

2. Управління комунальним майном передбачає здійснення права власності щодо такого майна, тобто прав володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності.

У цьому контексті доцільним буде відзначити дослідження, здійснене М.Л. Миговицьким, у ході якого учений виділив наступні функціональні форми управління комунальним майном: самостійне використання комунального майна; спільне використання об'єктів комунальної власності; безоплатна передача до державної власності; передача майна до комунальної власності територіальних громад або у їх спільну власність; створення комунальних підприємств та закладів; концесія; участь органів місцевого самоврядування у господарських товариствах; продаж комунального майна спільної власності; застава комунального майна; оренда комунального майна; приватизація комунального майна [9].

3. Суб'єктами управління комунальним майном є територіальні громади, від імені та в інтересах яких діють представницькі органи місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що за приписами пункту 31 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради вправі самостійно приймати рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення [1]. Зокрема, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад (підпункт 1 пункту «а» статті 29 цього ж закону) [1].

У межах характеристики цієї ознаки управління комунальним майном вважаємо за необхідне наголосити на тому, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Відповідно до частини першої статті 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність у порядку, визначеному законом та прийнятими відповідно до нього статутом територіальної громади, рішенням районної чи обласної ради [1].

4. Об'єктна складова управління комунальним майном має специфічний характер, оскільки включає в себе різноманітні види активів, що знаходяться у власності громади, і вимагають застосування спеціальних підходів до їх управління з урахуванням особливостей кожного з них.

Стаття 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає перелік об'єктів, на які територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності, а саме: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади куль-

тури, 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 відумерлою [1].

5. Правове регулювання управління комунальним майном здійснюється відповідно до чинного законодавства України, яке визначає основні принципи і механізми управління, а також на основі локальних нормативно-правових актів, прийнятих уповноваженими суб'єктами місцевого самоврядування, що дозволяє врахувати специфіку конкретних територіальних громад та їх потреби.

6. Основна мета управління комунальним майном полягає в забезпеченні ефективного та цільового використання майнових ресурсів, що належать територіальній громаді, задля задоволення потреб останньої.

Висновки. Управління комунальним майном є комплексним, багатоаспектним процесом, що охоплює правові, організаційні, економічні та адміністративні заходи. Основні риси управління комунальним майном включають постійний і цілеспрямований характер; адаптивність до змін соціально-економічних умов; реалізацію права власності громади через володіння, користування і розпорядження майном; специфіку об'єктної складової, що враховує особливості різних видів активів громади; правове регулювання управління комунальним майном ґрунтується на національному законодавстві та локальних актах; суб'єкти управління комунальним майном – територіальні громади, від імені та в інтересах яких діють органи місцевого самоврядування; основною метою управління комунальним майном є забезпечення ефективного використання майна задля задоволення потреб громади, а також створення умов для прозорості, підзвітності та контролю за використанням ресурсів.

Відсутність дефініції «управління комунальним майном» в українському законодавстві створює простір для неоднозначного трактування і ускладнює однакове застосування правових норм. Формалізація цього поняття дозволить уникнути правової невизначеності, забезпечивши єдність підходів у прийнятті рішень у сфері управління комунальним майном; адаптувати законодавство до сучасних умов, враховуючи зростаючу роль громад у процесі децентралізації; сприяти реалізації принципу підзвітності й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування; покращити механізми контролю та відповідальності за управління комунальним майном.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
2. Закон України «Про управління об'єктами державної власності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>.
3. Прект Закону України «Про комунальну власність в Україні. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF20P00A?an=3>.
4. Щербина В.С., Боднар Т.В. Управління майном: поняття та зміст. *Університетські наукові записки*. 2020. № 1(73). С. 6–17.
5. Борсук Н.Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні. дис. докт. юрид. наук. Київ, 2019. 407 с. URL: http://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Borsuk_N_Y.pdf
6. Сментина Н.В. Характеристика системи управління комунальною власністю в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 2. Т. 1. С. 47–50. URL: http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2011_2_1/047-050.pdf
7. Гуськова І.Б. Система управління комунальною власністю. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 35. С. 229–235.
8. Соболев Є.Ю. Управління комунальною власністю як передумова виникнення публічно-правових спорів. *Наукові записки ЦДПУ*. Серія: Право. Кропивницький. 2020. Вип. 9. С. 84–88.
9. Миговський М.Л. Функціональні форми управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_9.