

УДК 342.25

Ю. М. Кириченко

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ДЖЕРЕЛО ЕКОНОМІЧНОЇ САМОДОСТАТНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено особливості запровадження інституту комунальної власності в Україні, визначено поняття, структуру комунальної власності та основні напрямки вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, зокрема щодо визначення комунальної власності як джерела економічної самодостатності місцевого самоврядування

Відповідно до діючого законодавства комунальна власність становить матеріальну базу, економічну основу місцевого самоврядування України, одним із завдань якого є вирішення питань місцевого значення та забезпечення потреб населення. Для сучасного стану розвитку місцевого самоврядування характерна відсутність належного матеріально-фінансового забезпечення, що є необхідним для виконання передбачених законодавством завдань і повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема, досі не створено належного правового механізму здійснення права комунальної власності і заснованих на ній комунальних підприємств, установ та організацій.

Проблеми формування та розвитку інституту комунальної власності, управління об'єктами комунальної власності останнім часом постійно знаходяться в полі зору як практиків, так і теоретиків. Зокрема, ці питання досліджувалися провідними вітчизняними та зарубіжними науковцями та фахівцями. Окремі аспекти окресленої проблематики висвітлені в працях В. І. Кравченка, В. В. Кравченка, М. П. Кучерявенка, М. В. Пітцика та ін.

Однак деякі аспекти щодо вивчення комунальної власності як джерела економічної самодостатності та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування залишаються невирішеними та потребують наукового дослідження.

Метою статті є дослідження особливостей запровадження ін-

ституту комунальної власності в Україні, визначення поняття та структури комунальної власності, а також обґрунтування основних напрямків удосконалення законодавства про місцеве самоврядування, зокрема щодо визначення комунальної власності як джерела економічної самодостатності місцевого самоврядування.

В українському законодавстві термін «комунальна власність» вперше з'явився в нині недіючому Законі УРСР «Про власність» від 7 лютого 1991 р. [1]. Відповідно до статті 31 цього Закону, в Україні поряд із загальнодержавною власністю була запроваджена і комунальна – власність адміністративно-територіальних одиниць, проте визначалась вона як різновид державної власності. Отже, цією статтею вказаний Закон не розмежовував державну та комунальну власність.

Суб'єктами права комунальної власності Законом УРСР «Про власність» були визначені адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів. До об'єктів права комунальної власності цей Закон відносив майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворених ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям; а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території. У комунальній власності також перебувало майно, передане у власність області, району чи іншої адміністративно-територіальної одиниці іншими суб'єктами права власності.

З прийняттям Конституції України 1996 р. [2] комунальна власність визнається як самостійна і незалежна від держави форма публічної власності, інститут комунальної власності набуває не тільки юридичного визнання, але й отримує певні гарантії його реалізації.

Конституція України 1996 р. визнає і гарантує місцеве самоврядування в Україні та фактично визначає приблизний перелік об'єктів права комунальної власності, проголошуючи, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Таким чином, суб'єктом права комунальної власності Конституція визнає територіальну громаду, від імені якої управління об'єктами права комунальної власності здійснюють представницькі органи місцевого самоврядування, які обираються жителями міста, села, селища або об'єднання сіл, а також районні та обласні ради.

Стаття 13 Конституції України проголошує рівний захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Отже, право власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правом власності інших суб'єктів.

Серед нормативно-правових актів, які регулюють питання комунальної власності сьогодні, особливе місце займає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [3], який, з одного боку, повторює положення Конституції України, а з іншого – конкретизує їх.

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) визначає поняття права комунальної власності як права територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, а поняття комунальної власності – як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Закон визначає, що майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким, відповідно до Конституції України, здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи.

Цивільний кодекс України також визнає існування комунальної власності. Хоча законодавець і не встановлює переліку майна, що може бути об'єктом права комунальної власності, проте ст. 327 ЦК України зазначає, що у комунальній власності є майно, в тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді, а управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування [4].

Отже, комунальна власність на законодавчому рівні визнана самостійною, відокремленою від інших, формою власності. Однак Конституція України, Закон та інші нормативно-правові акти, які визначають правові засади комунальної власності та повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення управління комунальним майном, належним чином не регулюють ряд важливих питань з організації діяльності органів місцевої влади, зокрема щодо реалізації права комунальної власності.

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 у комунальну власність іншими суб'єктами власності, та будь-яке інше майно, рухоме та нерухоме об'єкти, які за правом власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження

об'єктів права комунальної власності.

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 необхідних громадських послуг. Так, відповідно до Закону територіальна громада – власник комунального майна, може здійснювати з об'єктами комунальної власності будь-які господарські операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продавати, купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються у користування та оренду тощо. При цьому доходи від операцій із комунальною власністю мають створювати фінансову базу органів місцевого самоврядування, зокрема податкову частину місцевих бюджетів. Наприклад, відповідно до діючого законодавства податок на прибуток підприємств комунальної форми власності зараховується до бюджету відповідної місцевої ради і не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Однак такого роду надходження на сьогодні становлять близько 1–2 % доходів місцевих бюджетів.

Від імені та в інтересах територіальних громад дії щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності можуть здійснювати відповідні органи місцевого самоврядування. При цьому важливо, що одним із завдань будь-якого органу місцевої влади є забезпечення комфортного проживання місцевих мешканців, а також якісного і найбільш раціонального використання землі, природних багатств, майна тощо, а майнові операції, які здійснюють органи місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не мають послаблювати економічні підвалини місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню. Таким чином, можна стверджувати, що Закон фактично обмежує права територіальних громад та органів місцевого самоврядування на володіння, користування й розпорядження майном комунальної власності.

Згідно зі статтею 60 Закону підставою для набуття права комунальної власності є передання майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. Крім того, відповідно до п. 10 «Прикінцевих і перехідних положень» Закону майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та набуте ними

на інших законних підставах, крім майна, що відчужене у встановленому законом порядку, є комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте ними на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким, відповідно до Конституції України, здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи. Відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу. Однак за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради мають ухвалювати рішення про передання до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які розташовані на їхній території й задовольняють колективні потреби тільки цих територіальних громад.

Склад і перелік об'єктів майна комунальної власності самостійно визначається представницькими органами місцевого самоврядування в містах, селах, селищах з урахуванням, насамперед, тих об'єктів і майнових комплексів, які мають важливе значення для соціально-культурного та економічного розвитку відповідних населених пунктів і надання послуг їхнім територіальним громадам. Отже, сільські, селищні, міські ради мають вести облік (реєстр) об'єктів майна, що належить територіальній громаді, з метою здійснення контролю над його станом та використанням з урахуванням інтересів відповідної територіальної громади. Такому обліку має підлягати, перш за все, нерухоме майно, що знаходиться в комунальній власності, зокрема всі земельні ділянки, приміщення, будівлі, споруди тощо.

Однією із засад економічної самостійності місцевого самоврядування є, в першу чергу, земельні та інші природні ресурси. Однак, незважаючи на те, що визнання та захист комунальної власності проголошено на конституційному рівні, досі залишається невирішеним питання щодо здійснення повноважень органів місцевого самоврядування з реалізації права комунальної власності на землю, водні об'єкти тощо.

Зокрема, діюче законодавство не дає чіткого визначення поняття землі та водних ресурсів, їх розмежування на загальнодержавні та комунальні (місцеві), обмежуючись загальним формулюванням землі та водних об'єктів місцевого значення. Наприклад, Водний кодекс України в ч. 2 ст. 6 визначає: «народ України здійснює право власності на води (водні об'єкти) через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради» [5]. Вже одним словосполученням «місцеві ради» закладено конфліктну ситуацію, оскільки під цим поняттям маються на увазі ради від сільської до обласної, що мають власні повноваження без їх чіткого розмежування залежно від рівня влади.

Проблеми існують і в регулюванні земельних відносин. Наприклад, щоб вирішити питання відведення землі для розвитку міста в

межах генерального плану або погодження для коригування існуючого генплану, необхідні відповідні рішення суміжних сільських, селищних, міських та районних рад, а вже після того все це знаходить свій вираз у рішенні обласної ради. Незгода одного з учасників погодження гальмує цей процес, а законодавство України, на жаль, не передбачає порядку вирішення існуючої проблеми.

Ще одна конфліктна ситуація може виникнути на практиці, коли, наприклад, на водний об'єкт, що розташований на території населеного пункту (міста, селища, села) і має рекреаційну або промислову значущість, претендують цей населений пункт, район та область. Врегулювання і цього питання не знайшло свого відображення в національному законодавстві.

Вирішити зазначені та безліч інших проблем можливо лише шляхом удосконалення законодавства України, зокрема:

1) необхідно пришвидшити процес розподілу права власності на землю між державою та місцевим самоврядуванням. При цьому на місцевому рівні слід чітко зазначити, що відноситься до права власності села, селища, міста, а що – району та області;

2) землі в межах населених пунктів визначити власністю відповідних територіальних громад, у тому числі ті, що знаходяться під об'єктами незалежно від форми власності, за винятком об'єктів оборонного значення, військових частин та інших об'єктів, що мають загальнонаціональне значення. Визначення має здійснювати відповідна комісія за участю представників державної влади та місцевого самоврядування в пропорції 50/50 з правом судового оскарження;

3) землі місцевих рад, що складаються з декількох населених пунктів (сільські, селищні), повинні мати загальні межі й таким чином складати єдину територію;

4) землі за межами населених пунктів і такі, що не входять до загальної території сільських рад, необхідно розподілити між районною та обласною радами в залежності від їх призначення та за взаємною згодою, виходячи з принципу їх ефективного використання;

5) водні об'єкти об'ємом до 2 млн м³, що знаходяться в межах населеного пункту, віднести до права власності відповідної територіальної громади, в інших випадках – до власності відповідних районів тощо.

В цілому система управління комунальною власністю будь-якої території має будуватись таким чином, щоб виконувати двох завдань. З одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку території як єдиного соціально-економічного організму, сприяти створенню соціально гарантованого життєвого рівня населення і захисту його інтересів як споживача послуг та продукції організацій і підприємств комунальної власності. З другого боку, забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з

повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння підприємництву, поширення процесів приватизації та демонополізації [6, с. 101].

Взагалі проблеми управління комунальною власністю є найскладнішими для системи місцевого самоврядування. Далеко не в усіх територіальних громадах наведено належний облік об'єктів комунальної власності, проведено їх фінансово-економічну оцінку тощо. Як бачимо, досі залишається невирішеним питання права комунальної власності на землю, яка є однією з найважливіших складових економічної самостійності місцевого самоврядування. Тому законодавцем мають бути забезпечені зміни у сфері земельних відносин таким чином, щоб органи місцевого самоврядування мали більше впливу на вирішення питань, пов'язаних із комунальною власністю.

На сучасному етапі розвитку та становлення реального місцевого самоврядування в Україні мають бути прийняті відповідні норми та внесені зміни до діючого законодавства, які б чітко встановили повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення права комунальної власності, а також надали б органам місцевого самоврядування реальної економічної можливості розв'язання існуючих економічних, соціально-культурних та інших проблем відповідних територіальних громад.

Список літератури: 1. Про власність : закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 7 лют. 1991 р. № 697-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249. 2. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 4. Цивільний кодекс України : закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. 5. Водний кодекс України : закон України від 6 черв. 1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189. 6. Процків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень / О. Процків // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 2 (27). – С. 96–102.

Надійшла до редколегії 08.12.2011

Исследованы особенности становления института коммунальной собственности в Украине, определены понятие, структура коммунальной собственности и основные направления усовершенствования законодательства о местном самоуправлении, в том числе в отношении определения коммунальной собственности как источника экономической самодостаточности местного самоуправления.

The features of becoming of institute of community property in Ukraine are investigated, a concept, structure of community property and basic directions of legislation improvement about local self-government is certain, including in regard to determination of community property as a source of economic all-sufficiency of local self-government.