

## ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ГРОМАДИ

*Анализируется опыт управления муниципальной собственностью и определяются практические направления решения проблемы управления собственностью территориальных сообществ Украины.*

*Аналізується досвід управління муніципальною власністю та визначаються практичні напрями вирішення проблеми управління власністю територіальних громад України.*

*The main goal of management of municipal property is the exclusion of income, receipt of funds taking part in the formation of revenues of the budget.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах проведення всебічних реформ у нашій країні виконання власністю на територіальному рівні своїх економічних і соціальних функцій має особливо важливе значення. Ця важливість посилюється завдяки орієнтирам державної податкової політики, внаслідок чого спостерігається зниження частки податкових надходжень у прибутковій частині обласних і районних бюджетів. Таким чином, відбувається поступове збільшення навантаження на власність на регіональному рівні у частині вирішення питань регіонального значення і задоволення потреб місцевого населення.

**Актуальність даної теми,** полягає у вивченні проблеми дослідження власності на регіональному рівні, що посилюється розробкою й імплементацією другого етапу політичної і конституційної реформи в Україні, пов'язаної з перенесенням акцентів у системі публічного управління на регіональному і субрегіональному рівні з органів державної влади до місцевого самоврядування, зокрема до органів спільної компетенції територіальних громад.

**Аналіз публікацій.** Розв'язанню комплексу проблем щодо формування та значення муніципальної власності присвячені роботи Г. Барабашова, В. Любимвой, Г. Черкасова, Г. Одінцової, Н. Нижник, Г. Кернса, А. Маршалла, А. Пезенті, Л. Якобсона і т.д.

**Метою статті** є розгляд нових підходів щодо управління муніципальною власністю та отримання фінансових засобів, які формують дохідну частину бюджету громади.

**Виклад основного матеріалу.** Отже, у зв'язку з тим, що обласні та районні ради поступово перетворювалися в органи, що вирішували питання місцевого значення, держава змушена була утворити на місцевому рівні орган, що мав відповідати за вирішення питань державного значення, у тому числі за управління муніципальною власністю.

Прийняття Закону України «Про Представника Президента України» [3], призвело до відновлення вертикалі державної влади, що прийшла на зміну вертикалі рад і виконкомів. Представники Президента України в областях, містах Києві і Севастополі, районах призначалися та звільнялися з посади Президентом України і йому підпорядковувалися. При цьому, законодавство містило також вимогу попереднього погодження кандидатур Представників Президента України щодо призначення з відповідними місцевими радами.

Питання управління муніципальною власністю було віднесено до одного з основних завдань Представника Президента України. Так, відповідно до п. 9 ст. 6 Закону України «Про Представника Президента України» [3] Представник Президента України повинен був організувати розробку проектів бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідної території, місцевих екологічних програм, подавати їх на затвердження відповідної Ради, забезпечувати виконання бюджету і цих програм, за рішенням Ради у встановлений нею строк звітувати перед нею про їх виконання, а також з інших питань, пов'язаних із здійсненням місцевою державною адміністрацією повноважень, переданих їй Радою; забезпечувати підготовку на розгляд відповідної Ради необхідних матеріалів з питань регулювання земельних відносин, управління комунальною власністю, з інших питань економічного і соціального розвитку території та виконання прийнятих Радою рішень.

Відповідно до Указу Президента України від 14.04.1992 № 252 «Про Положення про місцеву державну адміністрацію» [2], найбільш суттєвими повноваженнями місцевої державної адміністрації в аспекті управління муніципальною власністю та пов'язаними з нею явищами були:

- розгляд пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств, організацій і установ незалежно від форм власності, внесення у разі необхідності пропозицій до відповідних органів управління, контроль ходу виконання прийнятих рішень з цих питань;
- погодження питань розміщення нових підприємств та інших об'єктів на території;
- погодження укладення контрактів з керівниками підприємств, що знаходяться у загальнодержавній власності;
- внесення пропозицій щодо державного замовлення на випуск продукції сільського господарства, виробничо-технічного призначення;
- розгляд і внесення пропозицій до проектів програм приватизації загальнодержавного майна на території;
- здійснення контролю за станом фінансової дисципліни, обліку і звітності на підприємствах, в установах і організаціях згідно із законодавством;
- організація розробки проекту обласного, Київського та Севастопольського міського, районного, районного у містах Києві та Севастополі бюджету і подання його на затвердження відповідній Раді народних депутатів;
- забезпечення виконання відповідного бюджету, а також разом з органами державної податкової інспекції надходження визначених законом бюджетних доходів, належне витрачання бюджетних коштів;
- вирішення згідно із законодавством питання ціноутворення та здійснення контролю за цінами.

Таким чином, аналіз зазначених повноважень дозволяє дійти до висновку про значну роль місцевої державної адміністрації щодо управління об'єктами державної власності на території, а також про її посилений вплив на комунальну власність областей та районів. Фактично це сприяло ситуації, внаслідок якої органи місцевого самоврядування обласного та районного рівня були практично усунені від процесу управління належним їм майном [1]. Саме це багато в чому було причиною напружених відносин між Представниками Президента України та обласними (районними) радами, що призводило, іноді, до відвертих конфліктів.

Проте, завдяки зазначеним повноваженням місцевих державних адміністрацій, державі багато в чому вдалось «запустити» на територіальному рівні процес приватизації як державної, так і комунальної власності з метою створення ефективного власника, почати формувати принципово новий механізм управління муніципальною власністю на засадах ефективності та прибутковості, утворити забезпечуючі компоненти управління власністю, зокрема систему контролю. Парадокс ситуації полягав також у тому, що саме через місцеву державну адміністрацію був створений не лише державний механізм управління муніципальною власністю, але й забезпечене формування великого масиву комунальної власності областей та районів, що, як зазначалось, у подальшому набула статус спільної власності територіальних громад, та перерозподіл комунальної власності між рівнями територіальних одиниць: областями, районами, містами, селищами та селами.

Основною ціллю управління муніципальною власністю є вилучення доходів, отримання фінансових засобів, які приймають участь у формуванні доходної частини бюджету. А доходна частина бюджету, у свою чергу, перерозподіляється по видатковим статтям міського бюджету [11]. При цьому акцент, зроблений на забезпечення соціально-економічних інтересів населення муніципального утворення.

Муніципальна власність – (англ. Municipal Property; Municipality, лат. Municipium – самоврядна громада; англ. Property — приналежність майна, засобів і продуктів виробництва певним суб'єктам права) — власність муніципальних утворень, тобто майно міських та сільських поселень, а також їх фінанси, які виділені в окрему складову (сукупність грошових коштів, які формуються та використовуються для рішення питань, пов'язаних з фінансуванням тих чи інших міроприємств) [5].

До складу муніципальної власності входять — муніципальні землі та інші природні ресурси; муніципальні підприємства та організації; муніципальні банки й інші фінансові установи; муніципальний житловий фонд та нежитлові приміщення; муніципальні заклади

освіти, охорони здоров'я, культури та спорту, інше рухоме і нерухоме майно, кошти місцевого бюджету, муніципальні позабюджетні фонди, майно організацій місцевого самоврядування[8].

Власником муніципальної власності виступає муніципальне утворення, тобто населення, яке мешкає на території муніципалітету. Права власника від імені муніципального утворення здійснюють органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають право передавати об'єкти муніципальної власності у тимчасове або постійне використання фізичним і юридичним особам, визначати у договорах та угодах умови використання переданих об'єктів. [8]. Характер і прояв муніципальної власності на засоби виробництва, у першу чергу, визначаються типом економічних відносин. Закономірне наростання різноманіття форм господарювання в економічному житті — це фундаментальна основа розвитку власності як базового елемента економічної системи в цілому і її регіональних сегментів. Основу будь-якої системи господарювання складають відносини власності. Класик економічної теорії Д. Юм стверджував: «...ніхто не може сумніватися, що договір про розподіл власності і про стабільність володіння нею — це найбільш необхідна обставина для влаштування людського суспільства і що після укладення відповідної угоди ... небагато залишається зробити...» [10]. Головним суб'єктом володіння, використання та розпорядження муніципальною власністю є місцеве співтовариство, а органи місцевого самоврядування лише управляють муніципальною власністю та виступають другорядними суб'єктами права муніципальної власності [4]. До таких можливо віднести:

- голову муніципального утворення;
- представницький орган муніципального утворення;
- структурні органи та підрозділи місцевої адміністрації;
- муніципальні унітарні підприємства та муніципальні заклади;
- інші організації з правом управління муніципальною власністю.

Право муніципальної власності виникає з підстав передбачених законами та іншими правовими актами. Можна виділити адміністративні та цивільно-правові засоби. Адміністративний порядок передбачає волю одного боку — держави і реалізується з виданням акту органа державної власності. Більш відповідають інтересам місцевого самоврядування спосіб переходу прав на об'єкти власності цивільно-правові договори та угоди[7]. Муніципальне утворення має право заключати їх з іншими суб'єктами цивільних прав. У цьому випадку враховуються бажання обох сторін, що становить органи місцевого самоврядування у рівновагу з контрагентом. Формування муніципальної власності відбувається :

- шляхом стягування податків та інших обов'язкових платежів, які підлягають зарахуванню до місцевого бюджету, позабюджетні фонди та валютний фонд;
- шляхом придбання майна на основі договору купівлі-продажу, дарування, або іншої угоди, передбаченої у законодавстві;
- при передачі об'єктів державної власності у муніципальну власність у порядку встановленому законодавством;
- при розмежуванні муніципальної власності у випадку, якщо у межах території одного муніципального утворення є інші муніципальні утворення;
- при з'єднанні, перетворенні муніципальних утворень;
- шляхом отримання продукції, доходів у результаті використання муніципальної власності.

Право муніципальною власністю перестає існувати у випадку загибелі або знищення майна; при відчуженні майна іншим особам, у тому числі при приватизації; у порядку розмежування муніципальної власності. У межах встановленої компетенції органи місцевого самоврядування та посадові особи місцевого самоврядування приймають рішення о складі муніципальної власності, порядку її отримання та відчуження; о введенні реєстрів муніципальної власності, о зберіганні документів, які підтверджують право муніципальної власності; об утворенні, реорганізації та ліквідації муніципальних унітарних підприємств, установ; о здійсненні контролю за ефективністю використання муніципальної власності [9].

Основними способами приватизації муніципальної власності є:

- продаж муніципального майна на аукціонах, у тому числі акцій утворених у процесі приватизації відкритих акціонерних товариств (ВАТ) не спеціалізованому аукціоні;
- пропача муніципального майна на комерційному конкурсі з інвестиційними або соціальними умовами;

- продаж акцій, утворених у процесі приватизації ВАТ їх робітникам;
- викуп орендованого муніципального майна;
- перетворення муніципальних унітарних підприємств у ВАТ, 100 % акцій яких знаходяться у муніципальній власності;
- внесення муніципального майна у якості вкладу у статутні капітали господарських організацій;
- відчуження перебуваючи в муніципальній власності акцій утворених у процесі приватизації ВАТ власників муніципальних цінних паперів, які підтверджують право придбання таких акцій. Сутність муніципальної власності територіальних громад полягає в тому, що функціонування даного інституту спрямоване на забезпечення життєдіяльності населення окремих територіальних громад, а не на одержання прибутку. Така форма власності має соціальну природу і її направлено на вирішення питань регіонального значення з метою підвищення рівня і якості життя регіонального співтовариства. Розгляд муніципальної власності територіальних громад в Україні як економічної основи публічної влади на регіональному і субрегіональному рівні обумовлений низьким рівнем фіскальної самостійності на регіональному рівні. Розрізнення сутності (природи) і змісту муніципальної власності територіальних громад надзвичайно важливе при визначенні стратегії розвитку регіону.

**Висновки.** Формування реальних схем управління муніципальною власністю варто здійснювати виходячи із сучасних принципів ефективного менеджменту, використовуючи базові положення цивільного і господарського законодавства. Практична реалізація цих завдань повинна здійснюватись в межах двоступінчатого процесу управління:

- ідентифікація, оцінка й облік об'єктів муніципальної власності;
- планування й організація заходів щодо використання об'єктів муніципальної власності на регіональному рівні, оцінка ефективності цього використання і розробка заходів щодо підвищення ефективності.

*Література:*

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997р. // Відомості Верховної ради України. — 1997. — №24.
2. Про Положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 14.04.1992 № 252 // Відомості Верховної ради України. — 1999. — №28.
3. Про Представника Президента України : Закон України 2167-ХІІ.// Відомості Верховної ради України. — 2000. — №34.
4. Зотов В. Б. Система муніципального управління / В. Б. Зотов. — СПб, 2006;
5. Кернес Г. А. Neighbourhood manegmet: нова концепція муніципального управління / Г. А. Кернес // Тези XII Міжнародного наукового конгресу 29 березня 2012р. ХарPI НАДУ при Президентові України. — Х. : Вид-во «Магістр», 2012;
6. Коломойцев В. Е. Універсальний словник економічних термінів / В. Е. Коломойцев. — К. : Вид-во «Молодь», 2000;
7. Музика Л. Комунальна власність в Україні: чине законодавство і законопроекти / Музика Л. // Право України. — 2000р. — №11;
8. Право власності в Україні : навч. посібник / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. — К., 2000;
9. Хоффманн Л. Україна на шляху до Європи / Хоффманн Л., Мьоллерс Ф. — К. : Вид-во «Фенікс», 2001.
10. Язвенюк Б. М. Особливості впливу комунальної власності на соціально-економічний розвиток регіону : дис... к.е. н.: 08.10.01 / НАН України, Інститут регіональних досліджень / Б. М. Язвенюк. — Одеса, 2003.
11. Ястремська О. М. Концептуальні засади стратегії інформаційної взаємодії суб'єктів інвестиційної діяльності з регіональною спільнотою / О. М. Ястремська // Соціальна економіка. — 2003. — № 1.

*Надійшла до редколегії 17.02.2012 р.*