

УДК 352.07

О. Г. Мельник

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теоретико-правових
та соціально-гуманітарних дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету

С. І. Сімакова

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК МАТЕРІАЛЬНА ОСНОВА ДЛЯ ДОБРОБУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ СТАЛОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено актуальним питанням комунальної власності як матеріальної основи для ефективного розвитку територіальної громади на сучасному етапі. Доведено, що комунальні підприємства є невід'ємним складником фінансового забезпечення сталого розвитку територій, адже саме комунальну власність вважають економічним базисом для місцевого самоврядування. Проаналізовано, що об'єкти комунальної власності призначені для вирішення соціальних питань місцевого значення, задоволення житлово-комунальних, побутових та інших потреб населення відповідної територіальної громади.

Ключові слова: комунальна власність, територіальна громада, децентралізація, об'єкти комунальної власності, проблеми місцевого значення, сталий розвиток, сталий розвиток регіонів.

Постановка проблеми. Комунальну власність варто вважати одним із найсуттєвіших ресурсів, які ми, як українські громадяни (згідно з чинним законодавством) маємо як право, так і можливість використовувати для розвитку місцевого самоврядування, зокрема якщо врахувати останні реформи у цій сфері. Майно та майнові права, що перебувають у комунальній власності, є важливою основою, на якій будується добробут конкретної спільноти, до того ж варто врахувати заохочення інтересів мешканців сіл, селищ та міст, які виникають під час спільного проживання в межах однієї територіальної громади. Останнім часом усе більше вчені і практики повертаються до проблеми ефективного використання саме комунального майна, хоч ми розуміємо, що воно має зношений стан, а часто і в непридатному для використання стані і потребує капітального ремонту, що є надто дорогим для місцевого бюджету. На жаль, досі складно

вирішується питання збитковості комунальних підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Уже багато років питанням управління комунальною власністю приділяється велика увага, але водночас є необхідність проведення подальших досліджень підвищення ефективності управління муніципальною власністю в сучасних умовах. Дослідженням певних аспектів у цій сфері займаються такі науковці, як В. Алексєєв, Н. Андрєєва, В. Голуб, В. Григор'єв, І. Остріна, В. Устименко, О. Харитонова, В. Бабаєв, В. Воротін, Н. Нижник, А. Руднев, Є. Макарова, О. Дзера, Т. Волинець, З. Ромовська, Г. Монастирський та ін.

Мета статті – здійснивши аналіз наявних досліджень, запропонувати шляхи покращення ефективності функціонування комунальних підприємств, що дасть змогу підвищити рівень конкурентоспроможності об'єктів комунальної власності та довести що вони є основою для задоволення як матеріальних, так і духовних потреб жителів територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Об'єкти права комунальної власності мають цільовий характер та призначаються для задоволення комунальних, побутових та інших потреб населення певної території, тобто призначенням є вирішення питань місцевого значення. Об'єктом права комунальної власності може бути будь-яке майно, окрім того, яке перебуває у виключній власності держави. Є ще об'єкти виключної комунальної власності, їх визначають як об'єкти права комунальної власності певного громадського користування, що створюються для задоволення потреб відповідної громади та забезпечення належного життя села, селища чи міста. До об'єкта комунальної власності можна віднести такі предмети, як майно, гроші чи земельні ділянки, що складають матеріальну та фінансовий базис місцевого самоврядування та використовуються для забезпечення відповідних соціально-економічних потреб певного населення. Можна визначити, що формування комунальної власності сучасної Україні проходило в декілька етапів, за яких відбувався поступовий процес формування приватної форми власності, зокрема відчуження державного та комунального майна у приватну власність [1, с. 16].

Виділення комунальної власності як її окремого типу спричинили необхідність розмежування загальнодержавного і комунального майна для створення, насамперед реальної економічної основи місцевого самоврядування. Для забезпечення ефективного розвитку населення адміністративних одиниць виникла необхідність у створенні спеціальних підприємств, які були підконтрольні територіальним громадам та які здійснювали б свою діяльність за такими відповідними функціональним призначенням, як водопостачання і водовідведення, енергопостачання, теплопостачання, обслуговування водопровідної і каналізаційної мереж, санітарно-гігієнічна очистка міст, технічне обслуговування ліфтів, ведення так званого «зеленого господарства», благоустрій територій тощо [2, с. 18]. Як наслідок, на території України почали створюватись державні комунальні підприємства з різним напрямом своєї діяльності.

Комунальну власність варто розглядати саме як одну з економічних форм власності, що розкриває присвоєння територіальними громадами міст, сіл чи селищ певного майна та пов'язані з цим суспільні відносини. Тому це визначення підкреслює розуміння того, що комунальна власність є колективною формою власності. Через це територіальна громада спільно володіє майном та коштами комунальної власності. Право комунальної власності варто розглядати в його об'єктивному та суб'єктивному значенні. Тому об'єктивно нею є сукупність конкретних правових норм, що направлені на охорону матеріальних благ, які належать територіальній громаді міста, села або селища та які визначають обсяг повноважень територіальної громади до необхідних благ [3, с. 63].

Безперечно, комунальна власність не лише тісно пов'язана із забезпеченням соціальних та економічних потреб населення відповідного територіального об'єднання, але і є її матеріальною основою. Ураховуючи сказане вище, правом комунальної власності варто вважати самостійну форму власності територіальної громади що визначає право володіти, користуватися, розпоряджатися та управляти майном, що їй належить (як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування).

Об'єктам права комунальної власності притаманний системний та визначений характер, вони призначаються для задоволення комунальних, побутових та інших потреб жителів окремо визначеної території, тобто призначенням є вирішення проблем місцевого значення. Об'єктом права комунальної власності може бути будь-яке майно, окрім того, що перебуває у виключній власності держави. Варто ще сказати про об'єкти виключної комунальної власності, їх визначають як відповідні об'єкти права комунальної власності для громадського користування, що створюються для задоволення потреб відповідної громади та забезпечення гідного життя села, селища чи міста [4].

На основі попередніх досліджень до об'єктів комунальної власності відносимо окремі предмети, зокрема майно, гроші чи земельні ділянки, що складають мате-

ріальний та фінансовий базис місцевого самоврядування, їх можна використати для задоволення відповідних соціальних та економічних потреб певного населення. Отож, варто говорити про те, що об'єкти комунальної власності є базою для задоволення як матеріальних, так і духовних потреб людей (членів відповідної територіальної громади), це стосується вирішення житлових питань, освіти, охорони здоров'я, комунальних послуг, дозвілля тощо.

Зважаючи на те, що комунальна власність є певним різновидом публічної власності, її набуття, здійснення та припинення є нормативно визначеними. Така чітка регламентація є характерною особливістю здійснення цивільних прав публічними суб'єктами, що є утвореними публічним правом. А чітка визначеність підстав набуття права власності в окремих нормативних актах цілком відповідає умовам правомірності набуття права власності. Отож, узагальнимо нормативно визначені підстави набуття права комунальної власності:

1) передання у комунальну власність майна держави;

2) передання у комунальну власність майна, що належить приватним суб'єктам (юридичним, фізичним особам);

3) створення об'єкта, що належить територіальній громаді;

4) придбання майна органами місцевого самоврядування, зокрема в порядку переходу прав на безхазяйну річ, знахідку, відумерле майно.

Ці підстави відрізняються від загального переліку підстав набуття права власності, що встановлені у Цивільному кодексі України [5]. Припинення комунальної власності є особливою юридичною категорією, яка встановлює спеціальні підстави припинення комунальної власності, які не пов'язані із задоволенням суспільного інтересу. Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» визначено [6], що підставами припинення права комунальної власності є:

1) відчуження об'єктів комунальної власності;

2) безоплатне передання об'єктів комунальної власності;

3) приватизація об'єктів комунальної власності;

4) втрата об'єкта власності поза волею внаслідок певних подій;

5) звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника;

б) за інших підстав, передбачених законодавством України.

Проаналізувавши особливості функціонування комунальної, муніципальної власності в країнах Європейського Союзу, можна виділити три основні моделі. За однією моделлю, влада держави суттєво впливає на те, щоб обирати напрями господарської діяльності, за іншою – передбачено приватизацію значної частини комунальної власності, за таких умов повна відповідальність за якість наданих суспільних послуг покладається саме на приватні структури. Особливість іншої моделі полягає в тому, що за владою залишається право комунальної власності на інженерні та інфраструктурні об'єкти, а приватні структури отримують право здійснювати управління на договірних умовах. Так, у Латвії, Угорщині, Польщі, важливим способом боротьби зі збитковістю використання комунальної власності від самого початку стала приватизація. Такий вибір засновувався на тому, що у держави просто не було фінансових ресурсів, які були необхідні для покращення та відновлення застарілої комунальної інфраструктури. Одним із можливих шляхів вирішення такої ситуації була допомога транснаціональних компаній із досвідом управління підприємствами інфраструктури саме в комунальному секторі. Важливим є те, що було запроваджено дієві способи управління та ринкові методи ціноутворення. Це позитивно вплинуло на збереження балансу між інтересами населення, місцевої влади та приватних компаній, але негативним наслідком стало підвищення тарифів. Тому, як видно з прикладу, метою приватизації у цих державах були:

– зменшення витрат державного бюджету на утримання комунальної власності;

– підвищення ефективності управління комунальної власності;

– розвиток ринку житлових послуг тощо [7].

Для України співробітництво в межах публічно-приватного партнерства є досить новою системою. Проте на прикладах, що ми наводили вище, видно, що у європейських державах така форма співпраці існує досить давно та гарно себе оправдовує, хоча потрібно розуміти, що таке партнерство відповідає нормам законодавства та чітко в ньому прописується [8, с. 55]. Така система бере своє коріння ще за часів Стародавнього Риму, де практикували передання в управління певним приватним особам окремих об'єктів античної інфраструктури, наприклад поштові станції, порти, ринки чи інші. А така форма публічно-приватного управління, як концесії, застосовувалися під час побудови відомого римського водогону [9, с. 167]. Концесію вважають розвиненою, перспективною та комплексною моделлю партнерства, адже її довгостроковий характер дає змогу учасникам здійснювати відповідне стратегічне планування своєї діяльності та прорахувати ризики, які впливають на життєдіяльність проектів. Характерною ознакою концесії є те, що держава володіє монополією правом на деякі ресурси або заняття певною діяльністю. Загалом, під концесією розуміють передання об'єкта державної чи муніципальної власності для будівництва, реконструкції, модернізації, управління, обслуговування на чітких окреслених угодою умовах згідно з чинним законодавством щодо регулювання концесії [10, с. 40]. Такий вид партнерства дасть змогу швидкими темпами розвинути регіональну економіку, забезпечити належну роботу місцевої влади, суттєво покращити якість комунальних послуг, змінити стан комунальних об'єктів шляхом ремонту та, як наслідок, покращити добробут населення в цілому. При цьому значну роль відіграє саме місцева влада, адже суто на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради затверджуються програми соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; затверджуються місцеві програми приватизації та перелік об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації. Також визначається

доцільність порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності. Варто також сказати, що тільки на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішується питання щодо створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, особливо з іноземними інвестиціями [11, с. 274].

Висновки і пропозиції. Отож, ми погоджуємось із думкою науковців, які стверджують, що органи місцевого самоврядування є активними суб'єктами господарювання, а ведення господарської діяльності місцевим самоврядуванням має бути відповіддю на місцеві потреби, чим постійно покращувати умови розвитку територіальних громад, а також гарантувати ефективність функціонування комунальної інфраструктури. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [12].

Ми підтримуємо думку М. Гончаренка [13, с. 208] щодо запропонованих ним шляхів підвищення ефективності функціонування комунальних підприємств. Так, він пропонує варіант підвищення рівня конкурентоспроможності об'єктів комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру. Із метою покращення якості надання ними послуг, фінансування таких об'єктів має базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із суттєвим залученням інвестицій. Із цією метою варто вдосконалити принципи організації місцевими органами незалежної роботи з управління об'єктами соціальної сфери, які передані їм у комунальну власність.

Комунальна власність є одним із найважливіших елементів сучасної економічної системи країни. Вона вміщує мережу

об'єктів господарського і соціально-побутового призначення, зосереджених у межах муніципальних утворень. Рівень розвитку комунальної власності, а також ефективність її використання є факторами, від яких багато в чому залежить якість життя місцевого населення. Довгий час ключовим питанням управління власністю на муніципальному рівні не приділялося належної уваги, що й призвело до неможливості використання в повному обсязі її економічного потенціалу [14]. Тому ми вважаємо, що об'єкти комунальної власності є основою для задоволення як матеріальних, так і духовних потреб людей (членів відповідної територіальної громади). Це стосується вирішення житлових питань, освіти, охорони здоров'я, комунальних послуг, дозвілля тощо.

Список використаної літератури:

1. Потапчук Г.Ю. Ефективність функціонування та трансформації інституту власності в контексті світового досвіду. *Ефективна економіка*. Дніпро, 2009. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2009_3_57
2. Мартин А. Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх вирішення. *Землепорядний вісник*. Київ, 2012. № 4. С. 17-23.
3. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. *ІКЦ «Легальний статус»*, Київ, 2016. 80 с.
4. Пінчук С. Поняття комунальної власності. історія формування комунальної власності в Україні. *Інститут політичної освіти*. Київ, 2018. URL: <http://ipo.org.ua/>
5. Цивільний Кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003, №№ 40-44, ст. 356
6. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2018, № 12, ст. 68. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2269-19>
7. Руденко О.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. *ББК 67.0 я43 А 437*. 2018. С. 128.
8. Рудейчук С.В. Сутність та характеристики публічно-приватного партнерства в Україні: обліковий вимір. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2018. № 2 (40): С. 54-58.
9. Сімсон О.Е. Правова модель публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері: монографія. Харків: Право, 2013. 448 с.
10. Попович Д.В. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи для України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки*. 2015. Вип. 10. Ч. 1. С. 39-42.
11. Глинський Н.Ю. Місцеве самоврядування як активний суб'єкт господарювання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Логістика*. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2018. № 892. С. 272-278.
12. Канавець М.В. Сучасні підходи та зарубіжний досвід децентралізації публічної влади на місцевому і регіональному рівнях. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 1(119)/2015
13. Гончаренко М.В. Підприємства комунальної форми власності в системі фінансового забезпечення сталого розвитку територій. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 204-211.
14. Волошенко О.О. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Дніпропетровськ: ДДАЕУ, 2017. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1031>.

Мельник О. Г., Симакова С. И. Коммунальная собственность как материальная основа для благосостояния территориальной общины в условиях устойчивого регионального развития в Украине

Статья посвящена актуальным вопросам коммунальной собственности как материальной основы для эффективного развития территориальной общины на современном этапе. Доказано, что коммунальные предприятия является неотъемлемой составляющей финансового обеспечения устойчивого развития территорий, ведь именно коммунальную собственность считают экономическим базисом для местного самоуправления. Проанализировано, что объекты коммунальной собственности предназначены для решения социальных вопросов местного значения, удовлетворения жилищно-комму-

нальных, бытовых и других потребностей населения соответствующей территориальной общины.

Ключевые слова: коммунальная собственность, территориальная община, децентрализация, объекты коммунальной собственности, проблемы местного значения, устойчивое развитие, устойчивое развитие регионов.

Melnyk O., Simakova S. Communal property as a material basis for the well-being of a territorial community in conditions of sustainable regional development in Ukraine

The article is devoted to the actual issues of communal property as a material basis for the effective development of the territorial community at the present stage. It is proved that utilities are an integral part of the financial provision of sustainable development of the territories, because it is communal property that is considered an economic basis for local self-government. It is analyzed that objects of communal property are intended for the solution of social issues of local importance, satisfaction of housing and communal, domestic and other needs of the population of the corresponding territorial community.

Key words: communal property, territorial community, decentralization, communal property objects, problems of local importance, sustainable development, sustainable development of regions.