



11. *Военный энциклопедический словарь. / Пред. Гл. ред. комиссии С.Ф. Ахромеев. – М.: Воениздат, 1986. – С. 150.*
12. *Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24 березня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст.194.*
13. *Положення про проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) Збройних Сил України, затверджене Указом Президента України від 7 листопада 2001 року № 1053 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2039.*
14. *Визначення військової частини можна знайти у Положенні про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України, затверджене наказом Міністра оборони від 16 липня 1997 року № 300, зареєстрованому у Міністерстві юстиції України 22 грудня 1997 року за № 615/2419 // Офіційний вісник України. – 1997. – Число 52. – С. 202; Інструкції про порядок обліку платників податків, затверджених наказом Державної податкової адміністрації України від 19 лютого 1998 р. № 80 (в редакції наказу Державної податкової адміністрації України від 17 листопада 1998 р. № 552), зареєстрованій в Міністерстві юстиції України 14 грудня 1998 р. за № 791/3231 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 50. – Ст. 1865 та інших.*
15. *Положення про порядок забезпечення житловою площею в Збройних Силах України, затверджене наказом Міністра оборони України від 3 лютого 1995 р. № 20, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 20 лютого 1995 р. за № 43/579 // Військове законодавство України: Збірник нормативних актів / Під ред. В. І. Кравченка. – К.: Атіка, 1999. – С. 381-390.*
16. *Про вищу освіту: Закон України від 17 січня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.*

*Алексеев В.,*

*магістр державного управління*

*Биркович В.,*

*експерт Закарпатського філіалу*

*Національного інституту стратегічних досліджень*

## УПРАВЛІННЯ СПІЛЬНОЮ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Після проведення виборів депутатів місцевих рад, які відбулися 31 березня 2002 року, можливо відзначити, що надто суттєво оновився депутатський корпус на рівні обласних та районних рад. І особливо слід підкреслити, що нинішній депутатський корпус більш представлено, ніж у попередньому скликанні, керівниками підприємств, установ та організацій області та району. Цілком зрозуміло, що депутати на сесіях відповідних рад обрали і керівництво рад. З 27 голів обласних рад 16 голів обласних рад обрано вперше, а підтвердили свої повноваження та отримали повторно довіру депутатського корпусу 11 голів обласних рад. Суттєве оновлення керівництва відбулося і на рівні районних рад.



На перших своїх пленарних засіданнях депутати приділили особливу увагу питанню управління спільною комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст району (області). Приділили, але зіткнулися зі старою дилемою – управляти самим чи знов делегувати це питання обласним та районним державним адміністраціям, як це зробили деякі ради попереднього скликання. Дебати по цьому питанню вважаємо вже застарілими, тому що воно чітко визначене як Конституцією України, так і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Але, на жаль, деякі ради вже цього скликання делегували обласним та районним державним адміністраціям питання, які повинні вирішуватися районними і обласними радами, відповідно до чинного законодавства, виключно на їх пленарних засіданнях. І це стосується в першу чергу питань щодо управління об’єктами спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, а також призначення і звільнення їх керівників.

Чому ж така постійна увага до цього питання, коли ради попереднього скликання, а вже й ради нинішнього скликання, для себе визначилися з подальшим управлінням чи делегуванням повноважень щодо управління майном спільної комунальної власності. Справа в тім, що майнові питання, незалежно від часу впливали та завжди будуть впливати на перебіг подій розвитку тієї чи іншої області (району). А це цілком залежить як від роботи ради, протягом терміну її повноважень, так і розуміння цієї проблеми депутатами наступного скликання. Можна сказати, що майнові питання завжди стояли і будуть стояти на перших місцях в роботі відповідних рад. Рада без майна – це структура, яка не спроможна дійсно вирішувати практичні питання на місцях. А заклики та дебати на сесіях рад щодо кращого майбутнього суттєво не вплинуть на матеріальне становище територіальних громад, якщо не буде приділятися постійна увага цьому питанню, і не тільки приділятися, а й якщо не буде постійно удосконалюватися сам механізм управління майном спільної власності.

Розпочинаючи свою роботу, районні та обласні ради вже зіткнулися з колом організаційних та фінансових питань, які виникають на місцях. Тому на засіданнях постійних комісій та сесіях обласних і районних рад необхідно терміново вжити заходів щодо удосконалення управління майном спільної власності. Не вагаючись провести інвентаризацію майна спільної комунальної власності та визначити пріоритети його використання. При цьому концентрувати зусилля не тільки по наповненню бюджету, а й приділити більше уваги оновленню основних фондів підприємств, установ та організацій спільної комунальної власності, які в своїй більшості вже знаходяться в критичному технічному стані.

У зв’язку зі змінами керівництва рад необхідно привести у відповідність статуту підприємств, установ, та організацій, що належать до спільної власності територіальних громад району (області). Пролонгувати, в разі необхідності договори оренди, укласти контракти або трудові договори з їх керівниками та здійснити інші необхідні заходи щодо управління майном.

Організацію обговорення цих питань з більш широким залученням сільських, селищних, міських голів, керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності, представників виконавчої влади та керівників комерційних структур могли б взяти новостворені координаційні ради органів місцевого самоврядування при головах районних та обласних рад, щоб з урахуванням пропозицій і зауважень, висловлених на цих нарадах, визначити ті необхідні пріоритети щодо управління та використання майна, які б принесли найбільшу користь територіальним громадам, при цьому враховуючи специфіку того чи іншого регіону. В подальшому на таких засіданнях бажано розглянути можливість об’єднання на договірних засадах об’єктів комунальної власності, а також коштів бюджетів для виконання спільних проектів



або спільного фінансування та утримання комунальних підприємств, установ та організацій. При цьому слід враховувати, що рішення координаційних рад носять лише рекомендаційний характер, а остаточне рішення приймається тільки на сесіях відповідних рад. Настав час, коли інтеграція у питаннях комунальної власності можлива не тільки на території району чи області, а й на рівні кількох районів чи областей України. Історія свідчить, що передумови створення нових структур – це відображення сьогодення, без якого не можливе майбутнє.

Якщо перспективи розвитку спільної комунальної власності на майбутнє передбачувани, то у чинному законодавстві з питань управління майном є занадто юридичних прогалин.

Що ж сьогодні заважає управлінню майном? На думку як керівників вищезгаданих рад, так і на думку сільських, селищних, міських голів, є відсутність закону який би врегулював усі питання стосовно управління майном територіальних громад та об'єктами їх спільної власності. Як в засобах масової інформації, так і на рівні конференцій, семінарів, нарад тощо вже сформована єдина точка зору, що тільки прийняття закону про комунальну власність вирішить усі вищезазначені недоречності та надасть новий поштовх розвитку комунальної власності.

На нашу думку, прийняття закону про комунальну власність не вирішить усі ці питання, а поставить більше запитань, тому що нинішній стан справ на місцях у питаннях спільної комунальної власності можна охарактеризувати як формальний підхід до управління майном, де мають чисельні випадки порушення чинного законодавства щодо процедури передачі повноважень ради, самої процедури передачі майна зі спільної комунальної власності до комунальної власності територіальних громад та навпаки. При цьому часто не враховуються та нехтуються проблеми, потреби та подальший розвиток територіальних громад області (району). Це викликано зокрема тим, що районні та обласні ради вже прийняли на сесіях рад занадто багато питань стосовно передачі майна зі спільної комунальної власності до комунальної власності територіальних громад, не враховуючи при цьому, що така передача повинна здійснюватися тільки за рішенням усіх сільських, селищних, міських рад району (області). Технічна неспроможність щоразу отримувати рішення кожної сільської, селищної, міської рад району (області) призвела до нехтування цим принципом, а тим самим і до порушення чинної статті закону.

Не враховувалось також, що чинним законодавством, зокрема частиною 10 прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад. В дійсності, в окремих випадках, передача об'єктів спільної власності проводилася без урахування вищезазначеної частини закону. Тобто до передачі такі об'єкти задовольняли не тільки колективні потреби тієї чи іншої територіальної громади, а навпаки, є цілісними майновими комплексами чи об'єктами, які задовольняли колективні потреби не тільки однієї територіальної громади а кількох, або усіх територіальних громад району чи області.

Слід також констатувати, що пунктом 19 частини 1 статті 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що тільки за дорученням відповідних рад вирішуються питання про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають у управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку. На жаль, такі питання також вирішувались без урахування рішень відповідних сільських, селищних, міських рад. При цьому, здебільшого посилаючись на частину 5 статті 60 Закону України “Про місцеве



самоврядування в Україні”, або знов пояснюючи, що з технічних причин неможливо отримати рішення усіх відповідних рад, які знаходяться на території району чи області. Тобто приймалися рішення, які є нелегітимними. виправлення цих помилок потребуватиме як доволі часу, так і значної втрати коштів з бюджетів місцевих рад.

Неможливо обійти і питання щодо доцільності тієї чи іншої передачі. Так, частиною 7 статті 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” чітко визначено, що майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об’єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню. Однак, при прийнятті рішень на сесіях відповідних рад стосовно передачі об’єктів ні в самих рішеннях, ні в додатках не вказується, чи прораховувалась така доцільність і як вона в подальшому вплине на надання якісних послуг населенню. На жаль, таке ставлення при передачі майна, коли не враховується доцільність такої передачі і можливі наслідки, вже надало матеріальної шкоди, особливо коли це стосувалося об’єктів житлово-комунального господарства. Тому, при прийнятті закону про комунальну власність вкрай необхідно передбачити можливість об’єктивного, економічного підходу до механізму такої передачі, щоб з урахуванням висновків комісії з питань бюджету, соціально-економічного розвитку та комунальної власності дійсно прораховувати можливі наслідки такої передачі як в матеріальному, так і в суто економічному аспекті. При прийнятті закону слід також врахувати необхідні умови та обсяг надання послуг населенню, тому що без урахування таких показників неможливо надати об’єктивність тієї чи іншої передачі, а тим більше прорахувати її наслідки.

Значно потребує і розкриття питання щодо призначення і звільнення керівників підприємств, установ та організацій, що перебувають в управлінні обласних та районних рад. Чинним законодавством, зокрема пунктом 20 частини першої статті 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено тільки загальне положення стосовно цього питання. І якщо по призначенню керівників на пленарних засіданнях питань не виникає, то у питаннях їх звільнення виникає дуже просте, а в той же час і складне суто технічне питання. Справа в тім, що чинним законодавством передбачено, що сесія ради скликається при необхідності, але не менше одного разу на квартал. Іноді період часу між сесіями може тривати до п’яти – п’яти з половиною місяців і процес звільнення керівника може надто затягнутися, а кожного разу по таких випадках збирати позачергову сесію не лише в матеріальному, а й організаційному плані дійсно недоречно. На місяцях по-різному поставилися до вирішення цих питань. Так, деякі ради надали можливість призначати і звільняти керівників, укладати необхідні з ними договори найму головам обласних та районних рад. Хоча відповідно до вищезазначеної статті такі питання вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях. Вважаємо, що практика передачі повноважень ради головам обласних і районних рад у питаннях призначення і звільнення керівників є негативною і при прийнятті закону про комунальну власність на це слід звернути особливу увагу. Якщо є спільна власність - повинна бути персональна відповідальність, підкріплена спільною думкою депутатського корпусу, і відповідальність керівника буде зростати, коли його призначення чи звільнення з посади залежатиме не від однієї особи, а тільки від рішення депутатів відповідної ради. Як один із варіантів стосовно кадрових питань можливо передбачити запровадження у новому законі єдиної стандартної форми договорів-найму керівників комунальних підприємств, установ та організацій, які повинні затверджуватися радою та містити порядок, процедуру призначення і звільнення керівників.

Доречно приділити більше уваги і детальному визначенню терміну “управління майном спільної власності територіальних громад району (області)”. По кількості прийнятих рішень



стосовно майнових питань іноді складається враження, що, на думку деяких районних та обласних рад, управління спільною власністю зводиться тільки до передачі чи відчуження майна. При прийнятті закону про комунальну власність бажано більше уваги приділити розкриттю питання управління спільною комунальною власністю. При цьому враховуючи не тільки загальні положення, а й конкретні заходи, які будуть впливати на розвиток, а не руйнацію спільної власності територіальних громад. Слід також приділити увагу окремому розділу, який буде стосуватися персональної відповідальності за використання майна спільної власності посадовими особами місцевого самоврядування. Як показує досвід, безвідповідальність у цьому питанні призводить до доведення підприємств комунальної власності до банкрутства і відповідальність за ці дії покладають на ради, а не посадових осіб, з вини яких були вчинені дані дії.

У законі слід врахувати і механізм оформлення різного роду документів, які стосуються належності та використання майна спільної власності. Необхідно також детально викласти опис, зміст та порядок складання документів. Практика свідчить, що без урахування вищезазначеного, на рівні обласних та районних рад буде використано різні форми документів, які в процесі використання не зможуть бути перевірені на їх достовірність. У цих питаннях повинна бути загально визначена єдина форма документів обліку майна, процедура складання та їх використання. Таким чином, при вирішенні майнових питань з різних регіонів буде можливість значно уникнути підробок документів та зекономить час на їх перевірку. Безумовно, найкращим варіантом вирішення питань обліку майна є систематизація об'єктів спільної комунальної власності на рівні областей та районів. В ідеалі – створення на рівні держави єдиного банку даних об'єктів комунальної та спільної комунальної власності.

Підсумовуючи, слід констатувати, що існуючий неоднозначний підхід до концептуальних положень та визначення цілого ряду питань, які стосуються управління майном спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району (області) при існуванні низки діючих законів та інших нормативних актів, що регулюють такі відносини, слід нарешті врахувати при прийнятті закону про комунальну власність.

### Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 року № 697-12: // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 20. – Ст. 249.
3. Про підприємництво: Закон України від 7 лютого 1991 року № 698-ХІІ: // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 14. – Ст. 168.
4. Про підприємства в Україні: Закон України від 27 березня 1991 року № 887-ХІІ: // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 24. – Ст. 272.
5. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10 квітня 1992 року № 2269-ХІІ: // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992. – № 30. – Ст. 416.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР: // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 3 березня 1998 року № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 1998. – № 34. – Ст. 228.
8. Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності. Проект Закону України.