

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В УКРАИНЕ

После провозглашения государственной независимости Украины перед обществом и страной встали важные проблемы, связанные с развитием местного самоуправления, как одного из ключевых элементов взаимодействия территориальных громад, государства и местности. Среди этих проблем особая роль принадлежит утверждению юридических и экономических основ права собственности территориальных громад или, другими словами, - коммунальной собственности.

Определенную трудность вызывает тот факт, что почти все общественные блага и имущество были монополизированы предыдущими государственными органами, и что на начальном этапе трансформации оказалось необходимо проведение разграничения компетенции местных и государственных органов власти. В настоящее время в Украине продолжается процесс разграничения государственной собственности и собственности местных территориальных громад (коммунальной собственности).

В целом формирование, законодательное закрепление и управление коммунальной собственностью является на сегодня источником многочисленных споров и дискуссий. Рассмотрение данного вопроса неизбежно влечет за собой изучение целого комплекса нерешенных проблем, касающихся как системы государственного управления, так и местного социального и экономического развития территорий.

В рамках теории гражданского права право коммунальной собственности рассматривается в объективном и субъективном значении. Право коммунальной собственности в объективном значении – это совокупность правовых норм, которые устанавливают и защищают принадлежность материальных благ территориальным громадам сел, поселков, городов и сдерживают объемы их полномочий, касательно этих материальных благ. Право коммунальной собственности в субъективном значении – это закрепленные нормами права возможности конкретных территориальных громад осуществлять владение, пользование, распоряжение и другие правомочности принадлежащего им имущества.

Экономический комплекс обеспечивает материальную основу существования и развития города. Помимо внутрихозяйственного и внешнеэкономического подкомплексов, в системе местного экономического развития определяющим является ресурсный подкомплекс или собственность и те права на собственность, которые смогли привлечь для решения местных задач территориальная громада и органы местного самоуправления.

Социальный комплекс обеспечивает благосостояние, воспроизводство и качество жизни общества. Социально-бытовое обеспечение включает жилье, коммунальное хозяйство, торговлю, бытовое обслуживание, благоустройство,

санитарию, экологию, социальную защиту.

В соответствии с общим определением ресурсы - это совокупность природных, социальных и интеллектуальных сил, которые могут быть использованы для создания материальных благ и предоставления услуг [1].

Таким образом, ресурсный подкомплекс населенного пункта составляют: собственность (движимое и недвижимое имущество, трудовые ресурсы, историческая собственность); земля; финансы (бюджет, внебюджетные средства, средства юридических и физических лиц, кредитная система, банковская система, страхование, ценные бумаги и т.д.); информация (интеллектуальная собственность, информатика, стратегия развития города, долгосрочное и краткосрочное планирование, структура управления, кадры, организация контроля).

В совокупности элементы ресурсного подкомплекса образуют своеобразный собственный ресурс города - его совокупный или интегральный ресурсный потенциал.

Итак, коммунальная собственность представляет собой одну из основных составляющих ресурсного потенциала территории. Соответственно, совершенствование управления и повышение эффективности использования данного вида ресурса является одним из направлений местного экономического развития и требует детального изучения.

Можно выделить три основных этапа в распоряжении коммунальной собственностью. На подготовительном этапе проходит сбор и разработка информации о собственности и собственниках, а также разработка системы регистрации. Это необходимо для экономического анализа и определения объемов требуемого финансирования. Второй этап включает анализ арендованной коммунальной

собственности и текущую проверку сооружений, земельных участков и объектов недвижимости. Третий этап (оценка) включает контроль и оценку распоряжения объектами и активами коммунальной собственности.

В процессе принятия решений по распоряжению собственностью органы местного самоуправления должны принять к сведению затраты и прибыль, которые измеряются не только в экономических единицах, но и в единицах социального влияния.

Что касается типа муниципальной (коммунальной) собственности, то следует отметить, что это комплексная система правил, принципов и процедурных положений, которые определяют легитимный доступ к объектам собственности, контроль над ними, их использование и управление ими (включая приобретение и передачу) [2]. В западной литературе словосочетание «муниципальная собственность» является устоявшимся и наиболее соответствует украинскому общепринятому определению «коммунальная собственность».

Несмотря на то, что постсоветские страны уже приняли необходимые законодательные акты, регулирующие отношения собственности, на практическом уровне у этих стран еще мало опыта относительно того, как должна разрабатываться такая законодательная база и обеспечиваться ее исполнение.

Процессы разгосударствления, приватизации государственной собственности и законодательного регулирования экономического развития являются первоочередными для органов местного самоуправления стран с переходной экономикой. Они требуют передачи муниципальным органам новых хозяйственных полномочий, особенно в области развития базы муниципальной собственности, денационализации и приватизации собственности, принадлежащей органам местного

самоуправления (в первую очередь это касается предприятий в сфере торговли, общественного питания, местной хозяйственной деятельности и жилищно-эксплуатационных услуг). Переориентация приоритетов и больший упор на обеспечение местных услуг требует перегруппировки экономических ресурсов.

Основным заданием административной реформы в странах бывшего Советского Союза, а также Центральной и Восточной Европы является разграничение различных уровней ответственности за предоставление общественных услуг и определение форм регулирования отношений собственности.

В современной практике распоряжения коммунальной собственностью выделяют две основные проблемы. Во-первых, методы распоряжения очень редко образуют закрытую систему. Регистрационные условия и условия отбора конкурентов в основном четко установлены, но не образованы независимые организации для внедрения задач коммунальной политики, а также отсутствуют периодические проверки объектов и субъектов собственности. Во-вторых, не существует прямой взаимосвязи между распоряжением собственностью и местными финансовыми решениями потому, что объекты коммунальной собственности остаются неоцененными.

Рассматривая законодательный аспект коммунальной собственности, необходимо отметить, что законодательное пространство Украины не содержит отдельного закона, который регламентирует право коммунальной собственности.

Общие контуры системы коммунальной собственности отражены в ключевых законодательных актах Украины, включая Конституцию (ст. 142, 143); Закон Украины «О местном самоуправлении» (ст. 16, 17, 26, 29, 43);

Закон Украины «О собственности» (ст. 2, 31, 32, 33, 35, 36).

Существующая законодательная база не решает проблемы четкого разграничения государственной и коммунальной собственности. Являясь подвидом государственной формы собственности, коммунальная собственность законодательно не признана независимой формой собственности наравне с частной, коллективной и государственной собственностью. В Украине отсутствует специальное законодательство, которое бы определило правовой статус коммунальной собственности. В связи с этим отсутствует и четкое распределение прав и полномочий по управлению объектами коммунальной собственности.

Материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их совместной собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов. Территориальные громады могут объединять на договорных основах объекты коммунальной собственности, а также средства бюджетов для реализации общих проектов или для общего финансирования (содержания) коммунальных предприятий, организаций и учреждений, создавать для этого соответствующие органы и службы.

Территориальные громады непосредственно или через образованные ими органы местного самоуправления управляют имуществом, находящимся в коммунальной собственности; создают, реорганизуют и ликвидируют коммунальные предприятия, организации и учреждения, а также контролируют их деятельность [3].

От имени и в интересах территориальных громад права субъекта коммунальной собственности осуществляют соответствующие советы. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, пребывающими в коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, строятся на основах их подчиненности, подотчетности и подконтрольности органам местного самоуправления [4].

Право собственности - это урегулированные законом общественные отношения по поводу владения, пользования и распоряжения имуществом. Собственность в Украине выступает в таких формах: частная, коллективная, государственная. К государственной собственности в Украине относятся общегосударственная (республиканская) собственность и собственность административно-территориальных единиц (коммунальная собственность).

Субъектами права коммунальной собственности являются административно-территориальные единицы в лице областных, районных, городских, сельских, поселковых советов народных депутатов.

Объектами права коммунальной собственности являются:

имущество, обеспечивающее деятельность соответствующих советов и образование ими органов;

средства местных бюджетов, государственный жилой фонд, объекты жилищно-коммунального хозяйства; имущество организаций народного образования; культуры;

охрана здоровья, торговли, бытового обслуживания; имущество предприятий;

местные энергетические системы, транспорт, системы связи и информации, включая национализированное имущество, переданное соответствующим предприятиям,

учреждениям и организациям; а также иное имущество, необходимое для обеспечения экономического и социального развития соответствующей территории.

В коммунальной собственности также находится имущество, переданное в собственность области, района или иной административно-территориальной единицы другими субъектами права собственности [5].

Закон Украины "О передаче объектов права государственной и коммунальной собственности" определил объекты собственности, которые могут передаваться, и установил общие правила такой передачи.

Объектами собственности, которые могут подлежать передаче в соответствии с этим законом, являются:

- целостные имущественные комплексы предприятий, учреждений, организаций, их структурных подразделений;

- недвижимое имущество;

- другое отдельное индивидуально определенное имущество предприятий;

- акции, принадлежащие государству или субъектам права коммунальной собственности в имуществе хозяйственных обществ;

- жилищный фонд и другие объекты социальной инфраструктуры, пребывающие в полном хозяйственном ведении или оперативном управлении государственных предприятий или не вошедшие в уставные фонды хозяйственных обществ, созданных в процессе приватизации [6].

Большая часть коммунальной собственности была получена местным самоуправлением за счет передачи имущества из государственной собственности.

Основная волна передачи жилья и объектов социального назначения в коммунальную собственность пришлась на период первой волны приватизации и корпоратизации государственных предприятий – на 1992-1998 гг. Передача

объектов государственной собственности в коммунальную собственность сначала областей, а потом территориальных громад осуществлялась в соответствии с постановлениями украинского правительства. Согласно первоначальному постановлению разграничение имущества осуществлялось по отраслевому признаку [7].

Законодательное оформление разграниченного имущества в различных регионах Украины происходило по-разному. Кабинетом Министров Украины были приняты еще несколько десятков постановлений, касающихся передачи имущества из общегосударственной собственности в коммунальную и наоборот [8].

Говоря о современном состоянии коммунальной собственности в Украине, важно понимать, что она нужна, прежде всего, для того, чтобы органы местного самоуправления могли эффективно оказывать те услуги населению, которые входят в компетенцию органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления считаются более эффективными управляющими активом местного значения, чем органы государственной власти.

В настоящее время в структуре коммунальной собственности преобладают объекты, переданные территориальным громадам в процессе приватизации государственного имущества бесплатно. В течение 1991-1995 гг. процесс перераспределения объектов между государственной и коммунальной собственностью происходил постепенно и противоречиво. В то время была установлена возможность передачи крупных объектов социально-культурного и коммунального назначения, находившихся ранее в государственной собственности, в собственность областных и районных советов. Например, областные или районные больницы.

Из коммунальной в государственную собственность поступили в основном совхозы и строительные организации, в то время как из государственной в коммунальную собственность переходили в основном объекты социальной инфраструктуры, т.е. местное самоуправление лишалось имущества, которое могло бы приносить доходы или могло быть приватизировано, а получало имущество, предусматривающее лишь дополнительные расходы.

Законодательство позволяет органам местного самоуправления использовать объекты коммунальной собственности для оказания муниципальных услуг и обеспечения развития территориальных громад. Для этих целей органы местного самоуправления могут продавать или другим способом отчуждать эти объекты, создавать на их основе новые коммунальные предприятия и службы, в том числе на правах совместной собственности, сдавать их в аренду. Расширяются формы и методы взаимодействия местных властей с коммерческим сектором для совместного использования коммунальной собственности в интересах территориальных громад [9].

В настоящее время процесс формирования коммунальной собственности в Украине еще не завершен. Поэтому многие вопросы, связанные с управлением этими объектами, не имеют окончательных ответов.

Изложенное позволяет сделать следующие *выводы*.

Усовершенствование управления коммунальным имуществом городов выгодно городам со всех точек зрения (политической, финансовой, экономической и др.).

Для повышения эффективности управления коммунальной собственностью необходимо:

- законодательное признание коммунальной собственности как независимой формы собственности, признаваемой и защищаемой законом наравне с государственной, коллективной и частной собственностью;

- использование зарубежного опыта в области ведения учета объектов коммунальной собственности и создание базы данных для анализа фактических, технических и других аспектов, связанных с управлением коммунальной собственностью;

- определить цели, которым служит коммунальная собственность;

разработать классификацию объектов коммунальной собственности по функциональному признаку в соответствии с целями, для которых она используется;

- обозначить финансовые источники содержания и эксплуатации каждого объекта коммунальной собственности, а также сформулировать специальную финансовую политику для каждой отдельной группы объектов;

- на основе классификации разработать план действий по каждому объекту или группе объектов;

- обеспечить практическое выполнение этих планов.

Коммунальная собственность представляет собой растущие активы в трансформации органов местного самоуправления. И распоряжение этими активами должно рассматриваться как прибыльная и законная деятельность, приносящая средства для обеспечения социальных потребностей.

Одной из важнейших составляющих эффективного управления коммунальной собственностью является оперативность предоставления коммунального имущества в аренду, прозрачность процедур, установление четких «правил игры». Решение данного вопроса видится, во-первых, в применении львовского опыта «пакетного решения» про аренду коммунального имущества. Он

охватывает вопросы предоставления в аренду коммунального имущества способами, предусмотренными законодательством Украины и построен на принципах простоты восприятия, прозрачности процедур, внедрения широкого информационного обеспечения арендных отношений, налаживания партнерских отношений и благоприятного климата между субъектами арендных отношений – местной властью и предпринимателями. Во-вторых, необходимо использовать такой прогрессивный метод планирования и регулирования городского развития, как схема зонирования городских территорий или деление города на отдельные зоны (жилищные, коммерческие, промышленные и др.) в соответствии с желаемым использованием земли. В третьих, целесообразно внедрение новых методов регулирования развития, использующих дифференцированные нормы налогообложения.

Литература

1. Салій М. Ресурсна модель міста і проблеми розробки та прийняття Нового Земельного Кодексу України: http://www.saliy.kiev.ua/pub_zem_kod.htm
2. F. von Benda-Beckmann. Antropological approaches to property law and economics // *European Journal of Law and Economics*. – 1995. – № 2(4). – P. 309–336.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // *Відомості Верховної Ради*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Про власність: Закон України № 697-ХІІ від 7 лютого 1991 року // *Відомості Верховної Ради*. – 1991. – № 20. – Ст.249.

6. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України № 147/98-ВР від 3 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 34. – Ст. 228.
7. Перелік державного майна України, що передається до власності адміністративно-територіальних одиниць (комунальної власності): затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 року № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)» / Державна та комунальна власність в Україні: Зб. норм. актів. – К.: Юрінком Інтер. – 2002. – С. 225–236.
8. Положення про порядок передачі в комунальну власність загальнодержавного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій: Постанова Кабінету Міністрів від 6 листопада 1995 р. № 891 // Державна та комунальна власність в Україні / Зб. норм. актів. – К.: Юрінком Інтер. – 2002. – С. 236–238.
9. Navruzov Y. Local Government in Ukraine // Developing New Rules in the Old Environment/ Eds. Igor Munteann and Viktor Popa. – Budapest: LGI/OSI. – 2001. – P. 109-160.