Електронне "**Державне управління: удосконалення та розвиток**"
включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)
www.dy.nayka.com.ua | № 12 2019 р. | 26.12.2019

DOI: 10.32702/2307-2156-2019.12.4

УДК 332.025.2

І. Л. Сазонець,
д. е. н., професор,
Завідуючий кафедрою державного управління, документознавства та інформаційної діяльності
Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне
ORCID: 0000-0001-8032-3675
Л. І. Обуховська,
Медичний директор комунального підприємства
«Рівненська обласна клінічна лікарня», м. Рівне
ORCID: 0000-0002-2471-9277

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ФОРМИ

I. Sazonets
Doctors of Economics
Head of the Department of Public Administration,
Documentation and Information Activities
National University of Water and Environmental Engineering
city of Rivne
L. Obukhovska
Medical director of the Municipal Enterprise
«Rivne Regional Clinical Hospital», Rivne

STATE REGULATION OF THE COMMUNAL PROPERTY INSTITUTE: FEATURES AND PROSPECTS

В статті визначено, що серед форм власності найбільш швидкі трансформації на теперішній час в Україні проявляються в сфері комунальної власності. Це пов'язано у першу чергу і проведенням реформи децентралізації та передачею управлінських функцій держави на місця – місцевим органам влади разом з відповідними активами;
Доведено, що час становлення ринкових відносин та демократичних, ліберальних відносин в сфері державного управління на початку 90-х років структура власності кардинально змінювалася. Вона перетворювалася із державної на інші форми – в першу чергу – приватні. В той час було прийнято цілий ряд законів, що регулювали ці процеси. На теперішній час трансформації власності не є такими масштабними, але вони не можуть проводитися на усталеній методичній основі;
Зазначено, що у відповідності до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ми можемо побачити практично повну самостійність місцевих громад у розпорядженні комунальною власністю. Така автономність регіонів в цьому питанні підсилюється статтею 17 цього Закону;
Критичний аналіз наукових праць показав по-перше, відсутність системного підходу до проблеми формування інституту комунальної власності, що не дозволяє однозначно судити про особливості його виникнення, по-друге, на державному рівні необхідно розробити

класифікацію об'єктів комунальної власності малих та середніх міст за їх функціональним призначенням. Вона дозволяє в більш повній мірі врахувати різні види об'єктів, що перебувають у комунальній власності, по-третє: є необхідність визначення ринкової вартості майна комунальної власності для підвищення ефективності засобів управління ним. Знання справжньої ринкової вартості, його комерційних властивостей, соціальної значимості, дозволяє органам виконавчої влади на місцях обґрунтовувати та відстоювати свою позицію.

In the article it is determined that among the forms of ownership the most rapid transformations in the present time in Ukraine are manifested in the sphere of communal property. This is due in the first place to the implementation of the decentralization reform and the transfer of state management functions to local authorities, together with the relevant assets;
It is proved that the time of formation of market relations and democratic, liberal relations in the sphere of public administration in the early 90-ies the ownership structure changed dramatically. It was transformed from state to other forms - primarily private. At that time, a number of laws were adopted governing these processes. Currently, property transformations are not so large-scale, but they cannot be carried out on an established methodological basis;
It is noted that in accordance with Article 1 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", we can see practically complete independence of local communities in the disposal of communal property. Such autonomy of regions in this matter is strengthened by Article 17 of this Law;
It is determined that the purpose of giving territorial communities the right of communal property is to use property objects to meet the urgent needs of residents of these communities in urgent services, and the right of this form of ownership is intended for the expedient, economical and efficient use of property of territorial communities in other interests of their residents
Critical analysis of scientific works showed, firstly, the lack of a systematic approach to the problem of forming an institution of communal property, which does not allow to unequivocally judge the peculiarities of its emergence, secondly, at the state level it is necessary to develop a classification of communal property of small and medium-sized cities for their functional purpose. It allows to take more fully into account the different types of communal property, thirdly: there is a need to determine the market value of communal property to improve the efficiency of its management. Knowledge of the true market value, its commercial properties, social significance, enables the executive authorities on the ground to substantiate and defend their position

***Ключові слова**: державне; власність; комунальна; об'єкти; закон; місцеве; самоврядування; форми.*

***Keywords**: state; property; communal; objects; law; local; self-government; forms.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Еволюція форм власності доводить, що від ефективної системи функціонування інституту власності, вирішення питань управління правами на їх реалізацію, ефективного застосування законодавства, системи захисту власності значною мірою залежить добробут громадян, процвітання суспільства та перспективи розвитку державності в країні. Серед форм власності найбільш швидкі трансформації на теперішній час в Україні проявляються в сфері комунальної власності. Це пов'язано у першу чергу і проведенням реформи децентралізації та передачею управлінських функцій держави на місця – місцевим органам влади. Економічною, матеріальною основою передачі таких повноважень є перерозподіл відносин власності, зокрема передача об'єктів державної власності в комунальну власність. Широкий спектр передачі владних повноважень на місця зумовлює і передачу в комунальну власність об'єктів різного спрямування у використання та функціонального призначення. Реформування функцій місцевого управління зачіпає виробничу, сільськогосподарську сферу, соціально-культурну сферу, тому і власність об'єктів, що належить до цих сфер трансформується.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Серед авторів, які досліджували проблеми трансформації власності під впливом процесів децентралізації, світовий досвід процесів трансформації слід визначити таких як Безтелесна Л.І.[1], Валіулліна З.В.[3], Гладченко А.Ю.[2,4], Гуськова І.Б.[10], Зима І.Я.[7], Сазонець І.Л.[1,2,5]. Сазонець О.М.[11], Сментина Н.В.[12], Тихончук Л.Х.[6]. В своїх працях науковці визначили пріоритети реформи децентралізації влади, сфери першочергової уваги держави в процесі проведення реформи, особливості передачі об'єктів державної власності в комунальну, особливості процедури трансформації власності та переваги для громад. Однак, ще лишаються не до кінця розкритими питання механізму трансформації, чинників реалізації ключових переваг комунальної власності в регіонах та юридичний та суспільний статус комунальної власності і у зв'язку з цим – механізми державного управління системою власності у регіонах.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Основною метою статті є визначення тенденцій та перспектив державного регулювання інституту комунальної власності на основі ефективного проведення реформи децентралізації влади.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Тенденція до зміни форм власності в Україні не є новою. Під час становлення ринкових відносин та демократичних, ліберальних відносин в сфері державного управління на початку 90-х років структура власності кардинально змінювалася. Вона перетворювалася із державної на інші форми – в першу чергу – приватні. В той час було прийнято цілий ряд законів, що регулювали ці процеси. На теперішній час трансформації власності не є такими масштабними, але вони не можуть проводитися на усталеній методичній основі. Потрібні нові дослідження систем державного управління та визначення на цій основі нових тенденцій в реформуванні законодавчої бази та організаційних процедур.

На теперішній час регулювання процесу реформування комунальної власності проводиться на основі діючих законодавчих актів (таблиця 1).

Таблиця 1.
Основні нормативно-правові акти, що регулюють відносини комунальної власності:

№ з/п	Тип	Назва	Дата прийняття	Власний номер
1	Закон України	Про приватизацію державного майна	4 березня 1992	2163-XII
2	Закон України	Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)	6 березня 1992	2171-XII
3	Закон України	Про оренду державного та комунального майна	10 квітня 1992	2269-XII
4	Конституція	Конституція України	28 червня 1996	254к/96-ВР
5	Постанова Кабінету Міністрів України	Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури	2 грудня 1996	1443
6	Закон України	Про місцеве самоврядування в Україні	21 травня 1997	280/97-ВР
7	Закон України	Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності	3 березня 1998	147/98-ВР
8	Постанова Кабінету Міністрів України	Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності	21 вересня 1998	1482
9	Кодекс	Земельний кодекс України	25 жовтня 2001	2768-III
10	Кодекс	Цивільний кодекс України	16 січня 2003	435-IV
11	Кодекс	Господарський кодекс України	16 січня 2003	436-IV
12	Закон України	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності	6 вересня 2012	5245-VI
13	Рішення Конституційного Суду України	у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Кіровоградобленерго"	20 червня 2007	5-рп/2007

У відповідності до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «право комунальної власності - право 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»[8]. Таким чином, ми можемо побачити практично повну самостійність місцевих громад у розпорядженні комунальною власністю. Така автономність регіонів в цьому питанні підсилюється статтею 17 цього Закону: «Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування[8]». Органи місцевого самоврядування перебирають на себе не тільки розпорядчі функції управління власністю на своїй території, але й контрольні. Зокрема в тій же статті зафіксовано, що «органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади» [8]. Напевно, такі функції органів місцевого самоврядування дозволять більш оперативно і з більшою користю для громади вирішувати проблемні питання управління комунальної власністю.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює процес набуття права комунальної власності називає наступні. В ньому зазначаються наступні механізми формування комунальної власності:

1. передача майна територіальним громадам безоплатно державою (тобто «роздержавлення»);
2. передача майна територіальним громадам безоплатно іншими суб'єктами права власності;
3. створення майна органами місцевого самоврядування;
4. придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом[8].

Одним з головних юридичних документів, який роз’яснює статус комунальної власності та сутність його існування в сучасній системі державотворення в Україні є Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства “Кіровоградобленерго” про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007. Зокрема, в цьому рішенні зазначено: «метою наділення територіальних громад правом комунальної власності є в першу чергу використання майнових об’єктів для задоволення нагальних потреб жителів цих громад у невідкладних послугах, і лише в другу чергу право цієї форми власності призначено для доцільного, економного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів[9]». Таке визначення є повним і ґрунтовним відображення змісту та задач процесу трансформації власності в Україні та набуття місцевими громадами прав на комунальну власність.

Крім того в цій постанові Конституційного суду зазначається, що «на конституційному рівні принципово відокремлено комунальну власність від державної власності. Комунальна власність не входить до складу державної, є самостійним об'єктом права власності, управління якою здійснює безпосередньо територіальна громада або створені нею органи[9]». Таким чином це є вагомим аргументом самостійності управління громадами комунальною власністю на своєї території та неможливості втручання органів центральної влади в управління комунальним майном.

Однак, такі чітки юридичні викладення потребують наукової трактовки з точки зору державного управління. В цьому контексті необхідно навести думку Гуськової І.Б. щодо наукового підгрунтя поділу власності за типами та класифікації та призначення комунальної власності:

По-перше, це недержавна форма власності. Відносне відособлення місцевого самоврядування як форми народовладдя породжує необхідність створення відповідних економічних стосунків як економічної основи цієї форми влади. Іноді важко розмежувати державну і комунальну власності, оскільки вони обидві є видами публічної власності. Тому ставлення до комунальної власності як до форми державної власності досі залишається дуже поширеним у свідомості громадян.

По–друге, комунальна власність не є приватною в її класичному розумінні. До складу комунальної власності входять соціальний житловий фонд, майно місцевих органів влади, місцеві фінанси, об'єкти, за допомогою яких здійснюється комунальне обслуговування населення, підприємств і організацій території. До неї також належать споруди і мережі водопровідно-каналізаційного господарства, теплопостачання, електропостачання, інженерна інфраструктура, підприємства і організації місцевого підпорядкування і т.і.

По–третє, комунальна власність на відміну від приватної не може бути орієнтована тільки на отримання доходу. Її розміри мають бути достатніми для нормальної життєдіяльності населення відповідної території. Але це не означає, що місцеві органи влади позбавлені права отримувати економічний ефект від використання комунальної власності[10].

Різновекторні підходи у трактуванні сутності комунальної власності, її призначенням та функціями можна пояснити значною кількістю форм комунальної власності. Н.В. Сментіна наступним чином упорядковує форми комунальної власності (рис.1):

Рис. 1. Класифікація об'єктів комунальної власності

За думкою цього по-перше, науковця критичний аналіз наукових праць показав відсутність системного підходу до проблеми формування інституту комунальної власності, що не дозволяє однозначно судити про особливості його виникнення, по-друге, на державному рівні необхідно розробити класифікацію об'єктів комунальної власності малих та середніх міст за їх функціональним призначенням. Вона дозволяє в більш повній мірі врахувати різні види об'єктів, що перебувають у комунальній власності або можуть бути передані до її складу, по-третє: є необхідність визначення ринкової вартості майна комунальної власності для підвищення ефективності засобів управління ним. Знання справжньої ринкової вартості, розрахованої з урахуванням подальшої долі об'єкта, що оцінюється, його комерційних властивостей, соціальної значимості, дозволяє органам виконавчої влади на місцях обґрунтовувати та відстоювати свою позицію у взаєминах з іншими економічними суб'єктами, оцінювати ефективність укладеної угоди та її результат[12].

ВИСНОВКИ

Спираючись на викладений матеріал, необхідно зробити наступні висновки:

серед форм власності найбільш швидкі трансформації на теперішній час в Україні проявляються в сфері комунальної власності. Це пов'язано у першу чергу і проведенням реформи децентралізації та передачею управлінських функцій держави на місця – місцевим органам влади;

під час становлення ринкових відносин та демократичних, ліберальних відносин в сфері державного управління на початку 90-х років структура власності кардинально змінювалася. Вона перетворювалася із державної на інші форми – в першу чергу – приватні. В той час було прийнято цілий ряд законів, що регулювали ці процеси. На теперішній час трансформації власності не є такими масштабними, але вони не можуть проводитися на усталеній методичній основі;

У відповідності до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ми можемо побачити практично повну самостійність місцевих громад у розпорядженні комунальною власністю. Така автономність регіонів в цьому питанні підсилюється статтею 17 цього Закону;

Різновекторні підходи у трактуванні сутності комунальної власності, її призначенням та функціями можна пояснити значною кількістю форм комунальної власності.

Література.

1. Соціальний концепт суспільних та економічних процесів національного розвитку [Текст]: Колективна монографія [Безтелесна Л.І., Сазонець І.Л. та ін.] : За наук. ред. д.е.н., проф. Безтелесної Л.І.. – Рівне: Волин. обереги, 2016. – 184 с;

2. Сазонець І.Л. Соціально-економічні детермінанти глобальної рівноваги : монографія /І.Л. Сазонець, А.Ю. Гладченко, А.Є Гессен. – Рівне: Волин. обереги, 2016. – 352 с;

3. Валіулліна З.В. Концептуалізація діяльності корпорацій в інформаційно-інституційному середовищі/ З.В. Валіулліна. – Рівне : Волин. обереги, 2018. – 232 с.

4. Гладченко А.Ю. Інституційне забезпечення діяльності корпорацій в процесі формування глобальної рівноваги / А.Ю. Гладченко. – Рівне: Волин. обереги, 2018. – 244 с.

5. Наукові основи та імплементація світових практик місцевого самоврядування і об'єднання територіальних громад / за ред.. І.Л. Сазонця. Рівне.2017. 216 с;

6. Тихончук Л.Х. Інституційно-економічні засади державного регулювання міжнародної діяльності корпорацій. – Рівне. 2018. – 308 с;

7. Зима І.Я. Механізми інституційної трансформації державного управління охороною здоров'я. Рівне. 2019, 248 с. (15,1 д.а)

8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80;

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Кіровоградобленерго" про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007. URL: http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/781-komunalna-vlasnist;

10. Гуськова І.Б. Комунальна власність як ресурс місцевого самоврядування. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 21. С. 144 – 147;

11. Альшаафі Мохамед Алі, Сазонець О.М. Підвищення ефективності використання потенціалу закладів охорони здоров'я. Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, обліку, менеджменту, фінансів та права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., (Полтава, 26 січня 2019 р.) ЦФЕНД, 2019. С. 60-62;

12. Ефективність управління комунальною власністю на базі впровадження оціночної діяльності (на прикладі міст Одеської області) : Автореф. дис... канд. екон. наук / Н. В. Сментина; Одес. держ. екон. ун-т. - О., 2006. - 19 с.

References.

1. Beztelesna, L.I. Sazonets, I.L. and others (2016), *Sotsialnyi kontsept suspilnykh ta ekonomichnykh protsesiv natsionalnoho rozvytku* [The social concept of social and economic processes of national development], Volyn. oberehy, Rivne, Ukraine, P. 184.

2. Sazonets, I.L. Hladchenko, A.Yu. and Hessen, A.Ye. (2016), *Sotsialno-ekonomichni determinanty hlobalnoi rivnovahy* [Socio-economic Determinants of Global Equilibrium], Volyn. oberehy, Rivne, Ukraine, P.352.

3. Valiullina, Z.V. (2018), *Kontseptualizatsiia diialnosti korporatsii v informatsiino-instytutsiinomu seredovyshchi* [Conceptualizing Corporate Activity in an Information-Institutional Environment], Volyn. oberehy, Rivne, Ukraine, P. 232.

4. Hladchenko, A.Yu. (2018), *Instytutsiine zabezpechennia diialnosti korporatsii v protsesi formuvannia hlobalnoi rivnovahy* [Institutional support of corporations in the process of global equilibrium formation], Volyn. oberehy, Rivne, Ukraine, P. 244.

5. Sazonets, I.L. (2017), *Naukovi osnovy ta implementatsiia svitovykh praktyk mistsevoho samovriaduvannia i obiednannia terytorialnykh hroma*d [Scientific bases and implementation of world practices of local self-government and unification of territorial communities], Rivne, Ukraine, P. 216.

6. Tykhonchuk, L.Kh. (2018), *Instytutsiino-ekonomichni zasady derzhavnoho rehuliuvannia mizhnarodnoi diialnosti korporatsii* [Institutional and economic principles of state regulation of international activity of corporations], Rivne, Ukraine, P. 308.

7. Zyma, I.Ya. (2019), *Mekhanizmy instytutsiinoi transformatsii derzhavnoho upravlinnia okhoronoiu zdorovia* [Mechanisms of institutional transformation of public health management], Rivne, Ukraine, P. 248.

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80;

9. Constitutional Court of Ukraine (2007), Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional complaint of the open joint-stock company Kirovogradoblenergo on the official interpretation of the provisions of part eight of Article 5 of the Law of Ukraine "On restoration of solvency of a debtor or bankruptcy" (case of creditors of enterprises of communal ownership), available at: http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/781-komunalna-vlasnist

10. Huskova, I.B. (2013), "Communal property as a local government resource", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 21, pp. 144 – 147.

11. Alshaafi Mokhamed Ali and Sazonets, O.M. (2019) "Improving the capacity utilization of healthcare facilities", *Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku ekonomiky, obliku, menedzhmentu, finansiv ta prava* [Current status and prospects of economic development, accounting, management, finance and law], *Materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf.* [Materials International. Research Practice conf.], (January 26, 2019)TsFEND, Poltava, Ukraine, pp. 60-62;

12. Smentyna, N. V. (2006), " Effectiveness of municipal property management based on the implementation of valuation activities (for example, cities of Odessa region)", Ph.D. Thesis, Odes. derzh. ekon. un-t., Odesa, P.19.

Стаття надійшла до редакції 19.12.2019 р.