

## СТАДІЇ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

### STAGES OF COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT: PROBLEMS OF LEGISLATION AND JUDICIAL PRACTICE

**Борсук Н.Я.,**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри правового регулювання економіки*

*ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

Стаття присвячена питанням стадій та етапів управління комунальною власністю. Досліджуються положення Програм розвитку ефективного управління об'єктами комунальної власності територіальних громад. Аналізується судова практика. Особлива увага приділяється справам про визнання майна безхазяйним.

**Ключові слова:** управління, комунальна власність, безхазяйне майно, відумерла спадщина, комунальне майно.

Статья посвящена вопросам стадий и этапов управления коммунальной собственностью. Исследуются положения программ развития эффективного управления объектами коммунальной собственности территориальных общин. Анализируется судебная практика. Особое внимание уделяется делам о признании имущества бесхозным.

**Ключевые слова:** управление, коммунальная собственность, бесхозное имущество, отмершее наследство, коммунальное имущество.

The article is devoted to questions of stages of communal property management. Positions of Programs of development of effective management the objects of communal property of territorial communities are investigated. Judicial practice is analyzed. Particular attention is paid to cases of recognition of property by a landless owner.

**Key words:** management, communal property, ownerless property, immortalized heritage, communal estate.

**Постановка проблеми.** Управління комунальною власністю є складним процесом, що складається з декількох етапів чи стадій. Процес управління комунальною власністю передбачає інвентаризацію об'єктів комунальної власності, їх оцінку, ведення обліку їх використання, аналіз можливостей ефективного використання комунального майна, планування такого використання, контроль, правове регулювання процесу управління комунальною власністю тощо.

**Стан опрацювання.** У сучасній юридичній науці дослідження питань управління комунальною власністю займаються В.М. Алексєєв, А.В. Вінницький, О.О. Кравчук, О.В. Ольшанський, М.І. Тітов та інші вчені. Однак, спеціального правового дослідження питань процесу управління комунальною власністю не проводилося, що також підтверджує актуальність теми даного дослідження.

Тому **метою статті** є висвітлення питань процесу управління комунальною власністю.

**Виклад основного матеріалу.** Ґрунтуючись на стадіях (етапах) реалізації процесу управління корпоративною власністю [1, с. 72], управління муніципальними фінансами [2], можна виокремити такі стадії управління комунальною власністю:

1) інвентаризація – отримання, узагальнення, опис даних існування об'єктів комунальної власності. На цьому етапі збирається інформація про якісні та кількісні характеристики об'єктів комунальної власності; забезпечується створення докладної інформаційної бази про активи, що перебувають у власності територіальної громади, яка має включати: вартісну оцінку відповідних активів, їх тех-

нологічні характеристики; інформацію про права власників тощо. Логічним завершенням цього етапу повинні бути розробка і ведення реєстру комунальної власності.

2) облік – передбачає належним чином організовану систему збору, нагромадження, обробки, групування, узагальнення інформації, що відображає кількісну чи якісну характеристику об'єктів комунальної власності;

3) оцінка – проведення заходів щодо встановлення ринкової ціни для різних варіантів використання: здача в оренду, передача у довірче управління, продаж, реструктуризація тощо;

4) аналіз можливостей використання – розроблення та економічне обґрунтування різних варіантів (напрямів) використання об'єктів комунальної власності;

5) планування використання. На цьому етапі відбувається формулювання мети розвитку тих активів, що знаходяться у комунальній власності у контексті загальноекономічних завдань розвитку регіонів. Механізм управління активами повинен бути розроблений у рамках стратегічного плану управління активами. Тут важливе значення має розробка класифікації таких активів. Прикладом класифікації активів є досвід м. Денвера (США) [3, с. 14-15], де за метою використання власності виділяються такі групи: активи, що безпосередньо використовуються місцевою владою, соціальні активи, залишкові активи.

6) організаційні процедури. Ефективна стратегія управління комунальною власністю передбачає централізацію функцій управління активами. Тобто має

бути створено орган, який безпосередньо відповідає за розробку механізмів і управління власністю. Процедура управління власністю та різні типи операцій з власністю (придбання, експлуатація та реалізація) по можливості повинні бути формалізовані (тобто чітко прописані у нормативно-правових документах із визначенням відповідальних осіб, підрозділів та органів).

7) контроль (перевірка (аудит) активів та управлінської діяльності) – збір, узагальнення, аналіз результатів проведених заходів у процесі використання комунальної власності. Завдання перевірки полягає у тому, щоб забезпечити ефективну розробку, застосування та виконання планів управління комунальною власністю відповідно до наміченого плану. У даному процесі аудит являє собою постійну оцінку діяльності організації з точки зору використовуваних методів управління активами. Також оцінюється поточний рівень надання послуг і можливості удосконалення практики управління активами;

8) регулювання процесу управління на будь-якому етапі управління.

Окрім цього, всі стадії можна поділити на етапи. Так, вчені виділяють три основні етапи у розпорядженні комунальною власністю:

1) збір і розробка інформації про власність і власників, а також розробка системи реєстрації (це необхідно для економічного аналізу та визначення обсягів необхідного фінансування);

2) аналіз орендованої комунальної власності та поточну перевірку споруд, земельних ділянок, об'єктів нерухомості;

3) контроль і оцінку розпорядження об'єктами і активами комунальної власності» [4, с. 12-13].

Загалом, такі етапи так чи інакше є у межах інших стадій управління.

Грунтуючись на Програмі розвитку ефективного управління об'єктами комунальної власності територіальної громади міста Первомайська Миколаївської області на 2010 – 2013 роки (рішення міської ради від 29 січня 2010 р. № 1) [5], робимо висновок, що управління об'єктами комунальної власності територіальної громади здійснюється, зокрема, за такими напрямками:

1. *приватизація (відчуження) об'єктів комунальної власності територіальної громади.* Основною метою приватизації таких об'єктів є реформування та оптимізація системи управління комунальним сектором економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці, формування приватної власності, залучення інвестицій для прискорення технологічного оновлення комунальних підприємств, створення умов для підвищення ефективності їх діяльності, спрямованої на реалізації державної політики економічного зростання, та створення конкурентного середовища. Для цього здійснюється таке: 1) дослідження та формування попиту на об'єкти, які підлягають відчуженню, з боку вітчизняних та іноземних інвесторів шляхом вивчення тенденцій ринку аналогічних об'єктів; 2) обстеження об'єктів приватизації (відчуження), розгляд проектно-кошто-

рисної документації на поліпшення, виконаної орендарями за власні кошти; 3) експертна оцінка об'єкту приватизації; 4) проведення конкурсів, аукціонів по продажу об'єктів цілісних майнових комплексів, окремого індивідуально визначеного майна, нежитлових приміщень, споруд або іншого майна комунальної форми власності; 5) реалізація комплексу заходів, спрямованих на забезпечення прозорості приватизації шляхом опублікування у друкованих виданнях, на радіо- та телеканалах, у мережі Інтернет, розміщення на рекламоносіях міста інформації про оголошення конкурсів (торгів, аукціонів), умови продажу об'єктів приватизації, здійснення приватизації, про остаточну ціну і переможця конкурсу або аукціону, та інших відомостей з метою інформування потенційних інвесторів щодо приватизації; 6) відчуження високоліквідних об'єктів за наявності попиту для забезпечення виконання бюджетних завдань та залучення коштів для розвитку та структурної перебудови економіки міста; 7) відчуження окремо визначеного майна комунальних підприємств, установ, організацій з метою підвищення ефективності управління майном; 8) відчуження нежитлових приміщень, будівель та споруд з урахуванням їх індивідуальних особливостей; 9) забезпечення інформаційної відкритості процесу відчуження шляхом його оприлюднення у засобах масової інформації; 10) відчуження збиткових і малопробиткових комунальних підприємств під зобов'язання покупця щодо проведення їх фінансового оздоровлення; 11) створення сприятливих умов для появи приватних власників, які мають довгострокові інтереси у розвитку відчуженого об'єкта та здійснюють ефективне управління ним; 12) здійснення контролю за виконанням умов договору купівлі-продажу;

2. *оренда об'єктів комунальної власності територіальної громади.* Оренда як елемент чи метод управління комунальним майном стимулює ефективне використання об'єктів комунальної власності і передбачає здійснення таких дій (операцій): 1) дослідження та формування попиту на об'єкти, які підлягають передачі в оренду; 2) залучення до підготовки об'єктів, що підлягають передачі в оренду, незалежних експертів згідно з проведеним конкурсом, фахівців комунальних підприємств та спеціалістів служб виконавчого комітету; 3) проведення обстеження об'єктів оренди, перевірка їх цільового використання; 4) проведення конкурсів з елементами аукціонів по передачі в оренду об'єктів цілісних майнових комплексів, окремого індивідуально визначеного майна, нежитлових приміщень, споруд або іншого майна комунальної форми власності; 5) передача в оренду високоліквідних об'єктів для забезпечення виконання бюджетних завдань та залучення коштів для розвитку та структурної перебудови економіки міста; 6) передача в оренду окремо визначеного майна комунальних підприємств, установ, організацій з метою підвищення ефективності управління майном; 7) передача в оренду нежитлових приміщень, будівель та споруд з урахуванням їх індивідуальних особливостей; 8) забезпечення інформацій-

ної відкритості процесу передачі в оренду шляхом його оприлюднення у засобах масової інформації; 9) створення сприятливих умов для появи потенційних орендарів, які мають довгострокові інтереси у розвитку об'єкта оренди та здійсненні ефективного використання об'єкту; 10) здійснення своєчасного нарахування орендної плати на передані в оренду об'єкти, які перебувають на балансі відповідного органу, що забезпечує управління таким об'єктом; 11) здійснення контролю за станом заборгованості по орендній платі та вирішення стягнення такої заборгованості у судовому порядку;

3. *прийняття до комунальної власності майна, яке перебуває на балансі підприємства іншої форми власності.* Цей напрям визначає порядок безоплатної передачі об'єктів права державної власності зі сфери управління органів державної виконавчої влади, які відповідно здійснюють функції з управління державним майном, об'єднань підприємств, яким делеговано функції з управління майном підприємств і організацій, заснованих на державній власності інших установ та організацій, яким державне майно передано у безоплатне користування, до відповідної територіальної громади. Для цього необхідно забезпечити: 1) комісійне обстеження технічного стану даного майна; 2) проведення технічної інвентаризації та виготовлення паспорту об'єкту; 3) виготовлення необхідної технічної документації, оформлення права власності, замовлення незалежної експертної оцінки, подальше розпорядження таким майном; 4) надання можливості мешканцям гуртожитків приватизувати займані ними приміщення за умови реєстрації та фактичного постійного проживання у них не менше п'яти років; 5) вирішення у судовому порядку питань зняття з реєстрації громадян, які фактично не проживають у гуртожитках;

4. *ліквідація непрацюючих комунальних підприємств є одним із важливих напрямів упорядкування реєстру комунальних підприємств.* Рішення про ліквідацію комунальних підприємств приймає власник – територіальна громада в особі відповідної місцевої ради. Розпочати процедуру ліквідації можливо за умови повного та своєчасного фінансування документального оформлення процесу. Ліквідація непрацюючих комунальних підприємств передбачає наступне: 1) внесення запису в Єдиний державний реєстр про рішення щодо припинення юридичної особи; 2) публікація об'яви щодо припинення юридичної особи у місцевих ЗМІ з зазначенням терміну, протягом якого кредитори мають право на вимогу щодо погашення зобов'язань; 3) погашення заборгованості та закриття банківських рахунків підприємства; 4) передача печаток та штампів до компетентних органів для знищення; 5) складання ліквідаційного балансу;

5. *прийняття до комунальної власності безхазяйного майна та відумерлої спадщини.* Цей напрям реалізується у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття територіальною громадою може

бути вирішено питання права власності у судовому порядку. За цивільним законодавством (ст. 335 ЦК України) безхазяйна річ – це річ, що не має власника, або власник якої невідомий. Управління безхазяйним майном та відумерлою спадщиною передбачає: 1) інвентаризацію нерухомого безгосподарного майна та його обстеження, у процесі чого з'ясовується технічний стан об'єкту, можливість його використання згідно із його функціональним призначенням (для об'єктів житлового фонду – придатність для проживання); 2) вжиття заходів щодо збереження безгосподарного майна; 3) у разі необхідності – проведення технічної інвентаризації, виготовлення інвентарної справи; 4) встановлення необхідності присвоєння об'єкту поштової адреси; 5) розміщення оголошення про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна у місцевих й інших друкованих виданнях і на телебаченні; 6) після отримання рішення суду про передачу безхазяйного нерухомого майна чи відумерлої спадщини до комунальної власності – надання документів для реєстрації права власності територіальної громади міста до відповідного бюро технічної інвентаризації; 7) розміщення оголошення у засобах масової інформації про проведення аукціону.

Основною складністю у справах про визнання майна безхазяйним є встановлення факту, що майно не має власника. Судова практика у справах про набуття права власності на безхазяйну річ складається таким чином:

– якщо заявником дотримано визначеної законодавством процедури набуття права власності на безхазяйну нерухому річ, з дня взяття на облік безхазяйного нерухомого майна минуло понад рік і можливих власників майна не встановлено, то суд задовольняє заяву органу місцевого самоврядування та приймає рішення про передачу у комунальну власність безхазяйного майна (рішення Рогатинського райсуду Івано-Франківської області від 15.06.16 р. у справі № 349/599/16-ц);

– не може бути взято на облік безхазяйне майно, яке є власністю особи, навіть якщо право власності цієї особи на таке майно не зареєстровано у Держреєстрі прав, за умови, що відповідне право зареєстровано згідно із законодавством, що було чинне на момент його виникнення (ухвала Вишого адміністративного суду України від 14.04.16 р. у справі № К/800/1555/16) [6];

– безхазяйні нерухомі речі беруться на облік органом, що здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно, за заявою органу місцевого самоврядування, на території якого вони розміщені. Про взяття безхазяйної нерухомої речі на облік робиться оголошення у друкованих засобах масової інформації. Після спливу одного року з дня взяття на облік безхазяйної нерухомої речі вона, за заявою органу, уповноваженого управляти майном відповідної територіальної громади, може бути передана за рішенням суду у комунальну власність. Ст. 335 ЦК України законодавчо встановлено порядок набуття права власності на безхазяйне майно, яке набувається, у випадку, коли воно є нерухомим, лише територіаль-

ною громадою за рішенням суду, а не податковими органами, а якщо безхазяйне майно є рухомим – у порядку набувальної давності (постанова Вищого господарського суду України від 25 листопада 2008 р. № 4/138-ПН-08).

**Висновки.** Як бачимо, в Україні є практика управління комунальною власністю та є судова практика з відповідних спорів. Проте є чимало про-

блем і питань, особливо тих, що стосуються безхазяйного майна, відумерлої спадщини тощо. На наше глибоке переконання, таке майно має знаходитися у власності відповідної територіальної громади та може передаватися в управління іншим особам. При цьому недоречною є безоплатна передача, адже у такому випадку відповідний місцевий бюджет втрачає потенційні доходи у майбутньому.

#### СПИСОК ВИКОРИТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Бандурин А.В. Проблемы управления корпоративной собственностью / А.В. Бандурин, С.А. Дроздов, С.Н. Кушаков. – М. : БУКВИЦА, 2000. – 160 с.
2. Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2003. – 60 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.urbanecomomics.ru/projects/?mat\\_id=278&page\\_id=582](http://www.urbanecomomics.ru/projects/?mat_id=278&page_id=582); Основные положения Кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами (вариант для обсуждения, роздан на расширенной Коллегии Министерства финансов Российской Федерации 12 марта 2003 года). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://old.minfin.ru/common/gen\\_html/index.php?id=454&fld=HTML\\_MAIN](http://old.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=454&fld=HTML_MAIN).
3. Финансовые аспекты управления муниципальной собственностью в Кыргызстане : [методическое пособие для органов местного самоуправления] / О. Коганова, У. Нарузбаева. – Бишкек, 2006. – 54 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTKYRGYZ/Resources/305660-1161586813321/3073306-1161586924964/Lybrary2rus.pdf>.
4. Адамов Б.И. Проблемы управления коммунальной собственностью в Украине / Б.И. Адамов // Экономика промышленности. – 2004. – № 5. – С. 10-15.
5. Програма розвитку ефективного управління об'єктами комунальної власності територіальної громади міста Первомайська на 2010 – 2013 роки : Рішення сесії міської ради м. Первомайська Миколаївської області від 29.01.2010 р. № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pervomaisk.mk.ua/userfiles/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD.pdf>.
6. Старцева О. Набуття права власності на безхазяйну річ: судова практика / О. Старцева. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uteka.ua/ua/publication/Priobretenie-prava-sobstvennosti-na-besхозnuyu-veshh-sudebnaya-praktika>.