РОЗДІЛ 7
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.82

ЗНОВУ ДО ПРОБЛЕМИ РЕЄСТРІВ ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

AGAIN TO THE PROBLEM OF REGISTERS OF COMMUNAL PROPERTY IN UKRAINE

Борсук Н.Я.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Стаття присвячена проблемам управління комунальною власністю в частини обліку комунального майна. Доведена необхідність закріплення на законодавчому рівні ведення місцевими органами влади реєстру комунальної власності з метою протидії рейдерським посяганням на комунальне майно, зменшенню фактів його нецільового та неефективного використання.
Ключові слова: управління, облік, комунальне майно, реєстр, неврегульованість законодавства.

Статья посвящена проблемам управления коммунальной собственностью в части учета коммунального имущества. Доказана необходимость закрепления на законодательном уровне ведения местными органами власти реестра коммунальной собственности с целью противодействия рейдерским посягательством на коммунальное имущество, уменьшения фактов его нецелевого и неэффективного использования.
Ключевые слова: управление, учет, коммунальное имущество, реестр, неурегулированность законодательства.

The article deals with problems of communal property management in terms of accounting of municipal property. Shall the need to consolidate in law the local authority register of municipal property to counter the raider attacks on communal property, reduce the facts of his misuse and inefficient use.
Key words: management, account, communal property, register, unsettled of legislation.

Постановка проблеми. Питаннями управління комунальним майном, об'єктами комунальної власності в Україні обіймалися багато вчених. Важливе значення мають розробки І.Б. Адамова, В.М. Алексеєва, І.О. Дробота, Л.А. Музики, О.О. Кравчука, В.Л. Пількевича, В.В. Галунька, А.П. Рачинського, О.П. Рябченко, М.В. Чечетова та інших. Потри очевидну вагомість значущість наукового доробку цих вчених, слід підкреслити, що проблеми обліку комунального майна та його реєстрів у правовому аспекті є малодослідженими.

Мета – розглянути проблеми управління комунальною власністю в частини обліку комунального майна.

Виклад основного матеріалу. Про реєстри об'єктів комунальної власності ми вже писали раніше [1], проте питання досі лишається актуальним. Відзначимо, що в деяких регіонах України вже існують подібні Реєстри, але вони створені переважно для потреб фізичних та юридичних осіб, тоді як має бути створено Реєстр, який увібрав би в себе власність, яка належить саме територіальній громаді й охопив не лише виключно нерухоме майно.

Органи місцевого самоврядування ведуть реєстри різних об'єктів комунального майна, де найбільша увага приділяється саме нерухомому майну, про що ми зазначали вище. Наприклад, Реєстр об'єктів нерухомого майна комунальної власності міста Кривого Рогу (надалі – Реєстр) є єдиною автоматизованою системою збирання, обліку, накопичення, оброблення та надання інформації про нерухоме майно, що перебуває у власності територіальної громади міста. Користувачем і розпорядником Реєстру є управління комунальної власності міста виконкому міської ради. Реєстр формується й ведеться відповідно до інвентаризаційних описів комунальних підприємств, установ і закладів міста.

Метою створення Реєстру є:

1) ведення обліку об'єктів нерухомості комунальної власності відповідної територіальної громади;

2) систематизація інформації стосовно майна, що перебуває на балансовому обліку органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, закладів.

Об'єктами обліку Реєстру є цілісні майнові комплекси підприємств, установ, закладів та (або) їх структурних підрозділів; будинки, споруди, приміщення; багаторічні насадження; об'єкти незавершеного будівництва. Підставою для внесення до Реєстру інформації про об'єкти є:

1) бухгалтерський балансовий облік об'єктів нерухомого майна комунальної власності територіальної громади, що ведеться комунальними підприємствами, установами, закладами;

2) набуття територіальною громадою права власності на об'єкт обліку, його державна реєстрація в установленому чинним законодавством України порядку;

3) наявність належних територіальній громаді об'єктів обліку, не внесених до Реєстру;

4) наявність документів, які свідчать про зміну інформації щодо об'єкта обліку, що підлягає внесенню до Реєстру (рішення міської ради, накази управління комунальної власності міста виконкому міської ради, акти приймання-передачі тощо).

Інформація про об'єкт обліку вноситься до Реєстру на підставі первинних документів, актів приймання-передачі, правоустановлюючих та інших документів, що містять відомості про відповідний об'єкт обліку й надаються балансоутримувачем. Актуальність даних у Реєстрі підтримується через здійснення щорічної інвентаризації комунального майна. Відповідальність за достовірність та повноту інформації, що надається для внесення до Реєстру, покладається на балансоутримувачів.

Відомості з Реєстру надаються безоплатно в термін, визначений Законом України «Про доступ до публічної інформації», у вигляді витягу про наявність або відсутність інформації щодо конкретного об'єкта нерухомого майна за письмовими запитами фізичних, юридичних осіб,

об'єднань громадян без статусу юридичної особи, органів державної влади та місцевого самоврядування [2].

Облік об'єктів комунальної власності здійснюється на основі даних реєстрів та має бути автоматизованим. Грамотна організація управління комунальним майном, заснована на використанні сучасних управлінських підходів та інформаційних технологій, призводить до значної мобілізації доходів місцевого бюджету і є найважливішим кроком на шляху до результативного бюджетування на місцевому рівні [3].

Автоматична комп'ютерна програма дозволяє швидко отримувати достовірні звіти, які відображають вартісні та кількісні показники щодо об'єктів комунальної власності, а значить, спростить процес управління об'єктами комунальної власності, адже нездатність ефективно управляти комунальним майном та відсутність контролю може стати причиною його часткової або повної втрати і створить низку правопорушень у цій сфері. Наприклад, внаслідок незаконних операцій із передачею в оренду та відчуженням комунального майна, а також реалізації частки в статутних фондах суб'єктів підприємницької діяльності бюджет столиці втратив понад 215 млн. грн. Як свідчать результати державного фінансового аудиту бюджету м. Києва за 2007–2008 р. та перший квартал 2009 р., столичний бюджет отримував вкрай малі доходи від передачі в оренду комунального майна. Розміри ставок орендної плати за користування нежитловими приміщеннями комунальної власності занижувались, а під час визначення порядку розподілу орендної плати між орендодавцем і бюджетом міста не враховувались інтереси територіальної громади щодо необхідності збільшення надходжень до бюджету. Порушення було встановлено в багатьох сферах діяльності цього управління обласної адміністрації, починаючи від неправильного ведення бухгалтерського обліку й до утримання мобільних телефонів працівників. Також прості іменні акції, що належать Київраді й вартість яких еквівалентна вартості внесених у 2000 р. до статутного фонду ЗАТ «Гірськолижний спортивний комплекс «Протасів Яр» основних коштів і права користування земельною ділянкою в Києві загальною площею 5,39 га, було продано за 2,02 млн. грн. У той же час на момент відчуження у 2007 р. вартість такої земельної ділянки становила більше 107,9 млн. грн. Також за заниженими цінами (за 300 тис. грн) було продано нежитлове приміщення по вул. Тургенєвській, 21, загальною площею 456,9 квадратних метрів, що було внесене Київрадою в статутний фонд ТОВ «ФК «Арсенал-Київ», хоча його реальна вартість на момент продажу становила не менше 9 млн. грн. [4]. А комунальне підприємство «Київське інвестиційне агентство» зіткнулося зі спробою рейдерського захоплення ділянки землі, яка була виділена Київською міською радою під будівництво житла. Комунальне підприємство «Київське інвестиційне агентство» випадково виявило цей факт, а про те, скільки спроб рейдерського захоплення землі може відбуватися по всьому Києву, залишається тільки здогадуватися [5].

У квітні 2014 р. до Антикорупційної правозахисної Ради надійшла інформація щодо незаконного відчуження об'єктів комунального нерухомого майна міста Дніпропетровськ, які знаходилися на балансі комунального житлово-експлуатаційного підприємства «Лівобережжя» Дніпропетровської міської ради. Виходячи з наявної інформації, дане підприємство було визнано банкрутом, нерухомість було продано за цінами, набагато нижчими за ринкові приватним фірмам, у тому числі фірмам, які зареєстровані в іноземних державах. З метою перевірки достовірності даної інформації впродовж травня 2014 р. на ім'я Дніпропетровської обласної адміністрації були направлені чисельні запити, але замість надання достовірної інформації обласна адміністрація обмежувалась формальними відписками [6]. Якщо в Україні не буде сформоване структуроване суспільство на основі базових цінностей, то й решту об'єктів, які залишилися в комунальній власності, чекає та сама доля – приватизація та відчуження [7, с. 88]. Усе наведене вище свідчить про те, що використання об'єктів комунальної власності потребує належного контролю. Тобто облік об'єктів комунальної власності відбувається в межах облікових відносин, що певною мірою споріднені з контрольними відносинами. Проте вчені слушно наголошують на тому, що облікові та контрольні відносини суттєво відрізняються від тих відносин, в яких безпосередньо реалізуються повноваження власника, оскільки не мають майнової мети і результату, носять вторинний (похідний) характер і забезпечують здійснення права публічної власності саме в публічних інтересах [7, с. 87].

Як ми вже відмічали, облік комунальної власності має бути автоматизованим. Примітно, що вітчизняні фахівці пропонують відповідні технологічні продукти, програмне забезпечення. Наприклад, підприємство «СОФТПРОЕКТ» здійснює свою діяльність у галузі сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій. Даним підприємством створена система автоматизованого ведення єдиного реєстру нерухомого комунального майна територіальної громади міста «СОФТПРОЕКТ – Реєстр комунального майна» – програмний комплекс, призначений для: обліку нерухомого майна, яке знаходиться в комунальній власності; обліку договорів оренди комунального майна та пов'язаних з договорами оренди документів; забезпечення оперативною інформацією про стан комунального майна та орендно-договірних відносин; автоматизованого контролю за виконанням умов договорів оренди та використанням комунальної власності; бухгалтерського обліку комунального майна; централізованого зберігання повної інформації про нерухоме майно територіальної громади міста, орендарів, стан розрахунків за договорами оренди; посилення контролю над орендними розрахунками [8].

Інша компанія – науково-виробнича фірма «ГРІС» – у співпраці з низкою неприбуткових організацій виконує роботи з інформаційної підтримки місцевого самоврядування. Поступово створюється система електронного урядування для малих і середніх міст України. Одним із продуктів є «Геоінформаційна система ефективного управління майном комунальної власності» [9], що створює інформаційну основу ефективного управління такими важливими активами територіальної громади, як земельні ресурси, нерухоме майно, транспортні засоби. Основними складовими частинами системи є: облік земельних ділянок на електронному плані міста; аналіз і прогнозування бюджетних надходжень від плати за землю; інвертарний облік комунального майна; оренда приміщень; інвестиційні пропозиції.

На сьогодні багато місцевих рад прийняли акти, якими регулюються питання взяття на облік та передачу в комунальну власність безхазяйного майна та відумерлої спадщини (див., наприклад, Положення про взяття на облік та передачу в комунальну власність безхазяйного майна та відумерлої спадщини по Васильківській міській раді, затверджене рішенням Васильківської міської ради від 19.02.2016 р. № 06.27-04-VII, Положення про взяття на облік та передачу в комунальну власність безхазяйного майна та відумерлої спадщини по Хорольській міській раді, затверджене рішенням Хорольської міської ради від 15.04.2016 р. № 232, Положення про взяття на облік та передачу в комунальну власність безхазяйного майна та відумерлої спадщини на території Селищенської сільської ради, затверджене рішенням Селищенської сільської ради від 26.12.2012 р. № 353, Положення про порядок виявлення, обліку, використання, відчуження безхазяйного майна та відумерлої спадщини на території сільської ради, затверджене рішенням Іванківської сільської ради Красноармійського району Донецької області від 30.07.2013 р.

№ VI/33-3, Положення про взяття на облік та передачу в комунальну власність безхазяйного майна та відумерлої спадщини по Високопільській селищній раді, затверджене рішенням Високопільської селищної ради Високопільського району Херсонської області від 10.07.2014 р. № 875). Ґрунтуючись на положеннях даних актів, можемо стверджувати, що процес взяття на облік та передачі в комунальну власність безхазяйного майна та відумерлої спадщини складається з таких етапів: виявлення безхазяйного нерухомого майна та відумерлої спадщини; з'ясування наявності реєстрації права власності (оренди); комісійне обстеження виявленого майна; звернення до органів державної реєстрації про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна; взяття на облік відумерлої спадщини; використання безхазяйного нерухомого майна та об'єктів відумерлої спадщини під час їх перебування на обліку; реєстрація права комунальної власності; облік рухомого безхазяйного майна; використання майна, переданого до комунальної власності.

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що облік майна комунальної власності передбачає:

1) здійснення оперативного обліку майна комунальної власності на основі матеріалів інвентаризації майна, забезпечення контролю за його використанням, збереженням; відслідковування його руху, проведення або надання дозволу на списання, обмін та передачу з балансу на баланс майна комунальної власності відповідної територіальної громади комунальних підприємств, організацій та установ міської ради, яке знаходиться в них на правах господарського відання або оперативного управління, в установленому міською радою порядку;

2) укладення договорів з підприємствами, установами, організаціями про закріплення майна комунальної власності (крім об'єктів житлового фонду) на правах господарського відання або оперативного управління на підставі рішення міської ради;

3) формування та ведення єдиного реєстру об'єктів нерухомості комунальної власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Борсук Н.Я. Щодо доцільності законодавчої регламентації ведення реєстрів комунальної власності в Україні / Н.Я. Борсук // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – С. 14-17.

2. Про затвердження Положення про Реєстр об'єктів нерухомого майна комунальної власності міста Кривого Рогу в новій редакції : Рішенням Криворізької міської ради від 30 грудня 2014 р. № 3207 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://so.kr.gov.ua/ua/treezas_so/pg/3206177777_d1/.

3. Эффективное управление муниципальным имуществом – путь к финансовой обеспеченности местного бюджета [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.parus.ru/index.php?page=8&mode=press&sub=374.

4. Київська влада провела незаконні операції з майном на 215 мільйонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tsn.ua/ukrayina/kiyivska-vlada-provela-nezakonni-operatsiyi-z-mainom-na-215-milioniv.html?article_id=67991&username=&code=&txt=.

5. Спроби рейдерського захоплення землі в Києві відбуваються під прикриттям складної ситуації в країні [Електронний ресурс].–Режимдоступу:http://ua.112.ua/kryminal/sprobi-reyderskogo-zahoplennya-zemli-v-kiyevi-vidbuvayutsya-pid-prikrittyam-skladnoyi-situaciyi-v-krayini-kia-51162.html.

6. Незаконне відчуження комунального майна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://com1.org.ua/blog/nezakonne_vidchuzhennja_ komunalnogo_majna/2014-07-05-32.

7. Алексєєв В.М. Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини: моногр. / В.М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2012. – 344 с.

8. Матеріали з офіційного сайту компанії «СОФТПРОЕКТ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://softproject.com.ua/ua/softproekt-reiestr-komunalnogo/.

9. Матеріали з офіційного сайту науково-виробничої фірми «ГРІС». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gris.com.ua/our-projects/munitsypalna-systema-efektyvnoho-upravlinnya-majnom-komunalnoji-vlasnosti/. Партнери і замовники проекту «Геоінформаційна система ефективного управління майном комунальної власності» є, наприклад, виконавчий комітет Славутицької міської ради (Київська область), виконавчий комітет Смілянської міської ради (Черкаська область), Міжнародний фонд «Відродження» (м. Київ), Славутицький міський фонд підтримки підприємництва (м. Славутич Київської обл.).