ЦИВІЛІСТИКА

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

УДК 342.951:351.82

ПРАВОВІ ЗАСАДИ МЕТОДОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті розглядається структура управління комунальною власністю, система нормативно-правових актів чинного законодавства про місцеве самоврядування, які регулюють механізм реалізації цих методів, а також визначаються шляхи та засоби вдосконалення економічних і правових методів управління комунальною власністю.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, комунальна власність, метод управління, законодавство, нормативно-правовий акт.*

В статье рассматривается структура методологии управления коммунальной собственностью, система нормативно-правовых актов действующего законодательства о местном самоуправлении, регулирующих механизм реализации данных методов, а также определяются пути и средства усовершенствования экономических и административных методов управления коммунальной собственностью.

Ключевые слова: *местное самоуправление, коммунальная собственность, метод управления, законодательство, нормативно-правовой акт.*

The article examines the structure of public property, the system of legal acts of the current legislation on local self-governing mechanism for the implementation of these methods, and identifies ways and means of improving the economic and legal methods of management of municipal property.

Key words: *local governance, municipal property, method of administration, legislation, normative-legal act.*

Вступ. Перерозподіл повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування, який покладено в основу принципу децентралізації, має комплексний характер, оскільки охоплює не тільки питання бюджетних правовідносин і сферу нормотворчості, а й деякі аспекти матеріально-фінансової й організаційної самостійності місцевої влади. Однією з таких категорій є «комунальна власність», яка в теорії управління зарахована саме до матеріально-фінансових гарантій місцевого самоврядування. Сьогодні принциповим питанням убачається запровадження досконалих методів управління об'єктами цієї форми власності, що неодмінно впливає на ефективність виконання функцій і завдань місцевого самоврядування.

У сучасній юридичній науці вивченням питання методів державного управління займались В.Б. Авер'янов, Л.А. Бурганова, Г.В. Осовська, Д.М. Павлов, І.Д. Фіалковська та інші вчені. Однак спеціального дослідження методології управління об'єктами комунальної власності не проводилося, що також підтверджує актуальність теми статті.

На сучасному етапі розвитку інституту місцевого самоврядування проблема запровадження дієвих методів управління комунальною власністю стоїть доволі гостро, особливого резонансу це питання набуло в рамках конституційної реформи, яка передбачає децентралізацію влади. З урахуванням цього необхідно сконцентрувати сили на пошуку механізмів удосконалення методів і форм управління об'єктами комунальної власності.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні правової природи та змісту методів управління комунальною власністю, визначенні наявних недоліків механізму їх реалізації, а також напрацюванні шляхів їх усунення.

Результати дослідження. Під методами управління об'єктами комунальної власності варто розуміти систему засобів і способів владно-розпорядчого впливу органів місцевого самоврядування на сферу комунальної власності, який відбувається в рамках їх компетенції та в інтересах територіальної громади з метою забезпечення законності, економічної раціональності й цільового характеру використання об'єктів комунальної власності. Запропоноване визначення корелюється з ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування», в якій зазначається, що «від імені і в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради» [1].

Звертаючись до надбань філософської науки [2, с. 39] і співвіднісши їх зі специфікою управлінської діяльності, можемо констатувати, що об'єктивною необхідністю є використання різнопланових методів управління комунальною власністю, які у своїй сукупності дають змогу досягти бажаного результату, а саме високого рівня ефективності управління об'єктами комунальної власності. Отже, можна оперувати поняттям «методологія управління комунальною власністю», тобто сукупність методів управління, які логічно доповнюють один одного та орієнтовані на одну мету управлінської діяльності. На підтвердження цієї думки варто навести твердження Л.А. Бурганової, яка зазначає, що «методи управління потрібно поділити на економічні, адміністративні, соціально-психологічні та правові» [3, с. 79]. Тому пропонуємо дослідити методологію управління об'єктами комунальної власності саме з урахуванням наведеного вище поділу методів управління.

У теорії менеджменту економічні методи управління визначено як «інструменти, що створюють умови для розвитку й функціонування об'єкта управління». Щодо об'єктів комунальної власності, то до переліку таких методів варто включити планування, прогнозування, інвестування, оподаткування [4, с. 311]. Отже, необхідно здійснити комплексний аналіз сутності й природи цих методів управління саме в такій послідовності:

1. Планування. Як метод управління об'єктами комунальної власності планування має доволі важливе економічне значення, оскільки створює умови для реалізації державної політики економічного розвитку країни загалом і її окремих регіонів. У ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» цей метод визначено як «діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, яка передбачає забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; реконструкція існуючої забудови і території…» [5]. Використовуючи цей метод управління, орган місцевого самоврядування визначає перспективні напрями економічного розвитку об'єктів комунальної власності, які перебувають у володінні відповідної територіальної громади.

Говорячи про особливості планування управління комунальною власністю, варто підкреслити, що вказані плани повинні бути об'єктивно обґрунтованими, формально закріпленими та виправданими. Тому доцільно запровадити інститут консолідації таких планів у рамках єдиної стратегії економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, яка повинна формуватися на рівні обласних державних адміністрацій і включати в себе відповідні плани окремих міст і районів. Не пізніше жовтня поточного року така стратегія має

бути сформована та зареєстрована обласними управліннями юстиції, і вже з урахуванням закладених у неї фінансових показників необхідно здійснювати розробку проекту місцевого бюджету на наступний рік.

2. Прогнозування. У ст. 1. Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» вказано, що «прогнозування – це науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку» [6]. Щодо комунальної власності прогнозування – це процес формування науково обґрунтованих прогнозів розвитку об'єкта чи сукупності об'єктів комунальної власності, в основу якого покладено попередні тенденції розвитку цих об'єктів, що мали місце у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

3. Інвестування. Ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» установлює, що «інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект» [7]. Щодо об'єктів комунальної власності під інвестуванням пропонується розуміти практичні дії суб'єктів інвестиційної діяльності стосовно реалізації інвестицій у майно територіальної громади з метою забезпечення сталого розвитку цих об'єктів, ефективності їх використання, створення умов для їх відновлення, а також отримання прибутку як інвестором, так і територіальною громадою.

4. Оподаткування. Колектив авторів під керівництвом І.Н. Пахомова визначає систему оподаткування як «сукупність установлених податків і зборів, які перераховуються в бюджети та державні цільові фонди в установленому законами України порядку» [8, с. 113]. У свою чергу, О.М. Бандурка й В.Д. Панікаров об'єкт оподаткування розглядають як «майно, товари, дохід або його частина, обороти з реалізації товарів та інші об'єкти, визначені податковим законодавством України, з наявністю яких пов'язано виникнення у платника податкового обов'язку» [9, с. 22]. З урахуванням вищенаведеного оподаткування як метод управління комунальною власністю потрібно розглядати як процес стягнення державними органами й органами місцевого самоврядування податків на користь державного та місцевих бюджетів за використання об'єктів комунальної власності. При чому таке використання може передбачати отримання прибутку не тільки від діяльності, яка здійснюється на цьому об'єкті, а й прибутку, пов'язаного з передачею об'єкта в оренду, тощо. Наприклад, відповідно до п. 229.1 ст. 229 Податкового кодексу України, оподаткування спирту етилового за ставкою 0 гривень здійснюється в разі, якщо він використовується підприємствами для виробництва біопалива [10].

Наступною групою методів управління об'єктами комунальної власності є адміністративні методи. У теорії адміністративного права метод управління розглядається як «спосіб здійснення владно-розпорядчого впливу керуючого суб'єкта на керовані ним об'єкти» [11, с. 84]. Отже, адміністративні методи управління об'єктами комунальної власності – це способи владно-розпорядчого впливу на посадових осіб і структурні підрозділи органу місцевого самоврядування, у віданні яких перебувають об'єкти комунальної власності, що здійснюється в рамках компетенції керуючого суб'єкта з використанням установлених форм впливу.

До переліку основних адміністративних методів управління зараховано переконання, заохочення та адміністративний примус [12, с. 61]. Отже, пропонуємо дослідити вказані методи управління об'єктами комунальної власності з урахуванням специфіки сфери місцевого самоврядування, а саме:

1. Переконання. І.Д. Фіалковська визначає метод переконання як «сукупність правових та організаційних заходів і способів впливу на учасників відносин, метою яких є спонукання до правомірної поведінки» [13, с. 259]. З урахуванням вищенаведеного переконання як адміністративний метод управління об'єктами комунальної власності – це сукупність засобів і способів, призначенням яких є формування в контролюючого та підконтрольного суб'єкта стійкої спрямованості на правомірну поведінку щодо користування, володіння й

розпорядження об'єктами комунальної власності, а також інших організаційно-розпорядчих дій стосовно таких об'єктів (визначення напрямів і обсягів бюджетного фінансування, податкова звітність, бухгалтерський облік тощо). Основою реалізації методу переконання є законодавчі акти, які створюють підґрунтя для формування системи локальних нормативно-правових актів щодо правомірного регулювання комунальної власності.

Ми вважаємо, що метод переконання в управлінні об'єктами комунальної власності реалізовано не достатньо повно, тобто фактично його обмежено лише рамками нормотворчості, тоді як заходи організаційного впливу на суб'єктів управлінської діяльності, спрямовані на формування стійкої звички до правомірної поведінки, належно не відображено. У зв'язку з цим пропонуємо запровадити практику проведення освітніх тренінгів для посадових осіб управлінь комунальною власністю місцевих рад, а також для керівників комунальних підприємств, які мають проводитись щорічно. Метою таких тренінгів має бути доведення до вказаних осіб новацій у законодавстві України щодо оцінної діяльності, порядку проведення аукціонів із продажу об'єктів комунальної власності, укладання договорів оренди та суборенди об'єктів комунальної власності, залучення й реалізація інвестицій у сферу комунальної власності; удосконалення механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади щодо обміну інформацією про об'єкти комунальної власності, формування планів і стратегій розвитку комунального майна відповідної територіальної громади, налагодження електронного документообігу; ознайомлення уповноважених посадових осіб із практикою розгляду справ щодо неправомірного використання об'єктів комунальної власності адміністративними судами й судами загальної юрисдикції. Зазначену роботу мають проводити посадові особи юридичних відділів органів влади та підприємств.

Варто наголосити, що мова йде не про семінари й інструктажі, які й так проводяться Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а саме про тренінги, в рамках яких необхідно моделювати конкретні ситуації, наприклад, аукціон, і на підставі розподілу ролей аналізувати порядок його проведення, перелік обов'язкових або факультативних учасників, строки й умови передачі об'єкта комунальної власності, права та обов'язки сторін.

Отже, переконання матиме комплексний характер, тобто поряд зі встановленими приписами нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного характеру буде використано засоби безпосереднього переконання, в основу яких покладено практичні аспекти владно-розпорядчого впливу, що, безумовно, підвищить ефективність використання цього методу управління об'єктами комунальної власності.

2. Заохочення. Цікавим убачається визначення цього методу управління, яке надає Д.А. Козачук, зазначаючи, що його сутність полягає в наданні певних благ як заходів заохочення сумлінного виконання покладених обов'язків [14, с. 185]. Отже, заохочення – це організаційно-розпорядчий вплив на суб'єктів управління комунальною власністю, який відображає позитивну оцінку державою неухильного дотримання цими суб'єктами вітчизняного законодавства про комунальну власність і місцеве самоврядування.

Ми вважаємо, що перспективним напрямом використання цього методу управління є запровадження в цій сфері карток інвестиційної привабливості територіальної одиниці, які протягом тривалого часу (п'ять років і більше) демонструють стійкі темпи ефективного управління об'єктами комунальної власності, що, у свою чергу, зумовлює розвиток економіки регіону загалом. Обов'язок складання вказаних карток необхідно покласти на Департамент регіонального розвитку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, який, у свою чергу, має надавати ці картки Департаменту міжнародного співробітництва та взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями з подальшим їх розміщенням на офіційному порталі міністерства з метою залучення вітчизняних і зарубіжних інвесторів.

Для формування цієї картки потрібно визначити критерії, за якими вона має надаватися, до переліку яких пропонуємо зарахувати такі: відсутність протягом останніх п'яти років випадків порушення встановленого порядку передачі та прийняття у власність комуналь-

них об'єктів; створення умов економічної конкурентоспроможності об'єкта комунальної власності (належний рівень заробітної платні, відсутність заборгованості перед місцевим і державним бюджетом, запровадження на об'єктах комунальної власності новітніх методів і форм управління тощо); проведення постійної реконструкції, модернізації та оновлення основних фондів на об'єктах комунальної власності, а також ефективна кадрова політика щодо їх управління.

3. Адміністративний примус. У теорії адміністративного права ця категорія визначається як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом запобігання правопорушенням і припинення їх, покарання за їх учинення [15, с. 11]. Отже, адміністративний примус є методом управління об'єктами комунальної власності, сутність якого полягає у кваліфікації адміністративного правопорушення та встановленні відповідного стягнення за його вчинення.

Останньою групою методів управління об'єктами комунальної власності є правові методи, які являють собою систему правил діяльності, що гарантуються примусовою силою держави [16, с. 118]. З урахуванням наведеного можна сказати, що правові методи управління комунальною власністю становлять сукупність засобів впливу, які реалізуються за допомогою правового регулювання та регламентування відносин у сфері комунальної власності, метою яких є забезпечення чіткої поведінки учасників правовідносин.

У загальній теорії права правове регулювання розглядається як сукупність засобів і прийомів, за допомогою яких право впливає на суспільні відносини, тобто це такий юридичний критерій, який значною мірою залежить від предмета впливу [17, с. 256]. У свою чергу, правове регламентування варто розглядати як створення норм процесуального права, яке зумовлює виникнення правовідносин, що, у свою чергу, сприяє реалізації інституту юридичної відповідальності [18, с. 339].

Отже, вбачається, що правове регулювання та регламентування як методи управління комунальною власністю полягають у здійсненні владно-розпорядчого впливу через систему нормативно-правових актів державного (Конституцію України, Закон України «Про місцеве самоврядування тощо) й локального рівнів (акти органів місцевої влади), метою якого є досягнення стратегічної мети управління.

Висновки. Підводячи підсумки дослідження, потрібно наголосити на такому:

1. Методологія управління об'єктами комунальної власності включає в себе сукупність економічних, адміністративних і правових методів, використання яких надає можливість забезпечити сталий розвиток указаної сфери та скерувати дії керуючого й керованого суб'єктів у певне правове русло.

2. Усі досліджені методи управління об'єктами комунальної власності утворюють єдину систему та повинні розглядатися в цілісності їх елементів, що зумовлено такими чинниками, як структурованість суспільних відносин у сфері комунальної власності та їх спрямованість на досягнення єдиної мети.

3. На сучасному етапі розвитку можна констатувати наявність недоліків, пов'язаних із відсутністю дієвих механізмів використання різних груп методів управління об'єктами комунальної власності. Передусім це зумовлено високим рівнем корупції, проблемами кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, низьким рівнем правосвідомості представників територіальних громад та іншими чинниками.

4. Варто визнати, що правові методи посідають фундаментальне місце в методології управління комунальною власністю, оскільки слугують базисом для всіх інших методів, передумовою реалізації яких є нормативно-правові акти. Іншими словами, як показує дослідження, здійснення, наприклад, планування або соціального регулювання потребує нормативної основи у вигляді відповідних законів і підзаконних актів, що приймаються урядом та органами місцевого самоврядування.

5. Аналіз сутності методів управління комунальною власністю дає змогу зробити висновок, що, незважаючи на владно-розпорядчий характер, вони спрямовані не тільки на забезпечення інтересів держави в цій сфері, а й на гарантування прав і законних інтересів представників територіальної громади.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 березня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

2. Філософія : [навч. посіб.] / [А.В. Губерський, І.Ф. Надольний, В.П. Андрущенко та ін.] ; за ред. І.Ф. Надольного. – К. : Вікар, 2005. – 216 с.

3. Бурганова Л.А. Теория управления : [учеб. пособ.] / Л.А. Бурганова. – М. : Норма, 2004. – 168 с.

4. Осовська Г.В. Основи менеджменту : [навч. посіб.] / Г.В. Осовська, О.А. Осовський. – К. : Кондор, 2006. – 644 с.

5. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34.

6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195. – Ст. 343.

7. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.

8. Финансовое право : [учеб.] / [П.Н. Говенко, А.С. Кравченко, Л.В. Кузнецова и др.] ; за ред. И.Н. Пахомова. – Х. : ООО Одиссей, 2007. – 328 с.

9. Бандурка О.М. Податкове право : [навч. посіб.] / О.М. Бандурка, В.Д. Панікаров. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 312 с.

10. Податковий кодекс України від 02 грудня 2012 р. № 2755 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 17. – Ст. 112.

11. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 621 с.

12. Павлов Д.М. Адміністративне право. Загальна частина : [конспект лекцій] / Д.М. Павлов. – К. : МАУП, 2002. – 136 с.

13. Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления / И.Д. Фиалковская // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2012. – № 1. – С. 259–264.

14. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.А. Козачук. – О. : Нац. ун-т. «Одеська юридична академія», 2011. – 202 с.

15. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. … докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.Т. Комзюк. – Х. : Нац. ун-т. внут. справ, 2002. – 32 с.

16. Экономика: инновационные подходы : [учеб. пособ.] / [Л.П. Кураков, А.Г. Краснов, А.В. Назаров]. – М. : Гелиос, 1998. – 600 с.

17. Загальна теорія держави та права : [підруч.] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка та О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

18. Теория государства и права : [учеб.] / под ред. В.К. Бабаева. – М. : Юристь, 2003. – 592 с.