УДК 352:332.1

М. С. Коханій,
аспірант кафедри регіональної політики, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-9432-5508

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.17.135

СТАН ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

M. Kokhanii,
Postgraduate student of the Department of Regional Policy, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

STATUS AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

У статті розкрито основні етапи формування нормативно-правової бази сфери управління об'єктами комунальної власності територіальних громад в Україні. Встановлено особливості процесу безпосереднього формування майна комунальної власності територіальних громад в Україні та з'ясовано основні негативні фактори даного процесу. Проаналізовано ключові нормативно-правові акти сфери управління об'єктами комунальної власності територіальних громад, досліджено основні тенденції їх розвитку та виокремлено позитивні та негативні сторони, на основі чого запропоновано шляхи удосконалення. Виокремлено найбільш перспективні механізми управління комунальною власністю та проаналізовано ключові фактори, що унеможливлюють їх повне практичне застосування. На підставі проведеного грунтовного аналізу, надано практичні пропозиції з удосконалення законодавства щодо управління комунальною власністю територіальних громад в Україні.

The article discloses the essence of the normative-legal regulation of the management of communal property of territorial communities, which consists in the establishment of legislative rules for such management, determines the grounds, methods and forms of activity of the relevant subjects in order to exert influence on the object of regulation to achieve a specific goal.

The research of scientists on the issue of reforming local self-government, transformation of property under the influence of decentralization of power, stages of establishment and formation of communal property of territorial communities is analyzed.

The regulatory and legal toolkit of territorial communities and their representative bodies, aimed at ensuring the effective implementation of their own powers in the field of proper property management, was studied.

The point of reference for the revival of local self-government in Ukraine and the development of a legal framework for the management of objects of communal property of territorial communities has been established, which coincides with the immediate beginning of the process of its formation, which, unlike the common European experience, is a product of the demarcation of state-owned property of the Ukrainian SSR.

A thorough analysis of the main legal acts in the field of management of objects of communal property of territorial communities in Ukraine has been carried out, the main stages of the evolution of mechanisms of regulation in this area have been highlighted, from the direct formation of property of territorial communities to the latest modern developments caused by active European integration processes and the implementation of European norms and practices and approaches.

The most promising tools in the field of management of communal property objects have been singled out and the main barriers to their implementation have been identified, which, in our opinion, consist in the absence of stable political courses and a weak institution of the rule of law.

Based on the results of the research, appropriate conclusions and proposals have been made aimed at improving the mechanisms of normative and legal regulation of the management of objects of communal property of territorial communities in Ukraine.

Ключові слова: комунальна власність, механізми державного управління, нормативно-правове регулювання, державно-приватне партнерство.

Key words: communal property, state management mechanisms, legal regulation, public-private partnership.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Нормативно-правове регулювання управління комунальною власністю територіальних громад полягає у встановленні законодавчих правил щодо такого управління, визначає підстави, способи та форми діяльності відповідних суб'єктів щодо здійснення впливу на об'єкт регулювання для досягнення конкретної мети. Саме нормативно-правове регулювання є базою для формування та реалізації політик та, як динамічна структура, може змінюватися в залежності від нових потреб, як суб'єктів владних повноважень, так і громадян, представників бізнесу, іноземних партнерів. На сьогодні, нормативно-правова база регулювання управління об'єктами комунальної власності є продуктом значних та динамічних еволюційних процесів становлення та розвитку держави, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, що зазнав значного зовнішнього впливу внаслідок інтеграційних процесів в напрямку європейського співтовариства.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання реформування місцевого самоврядування, а особливо питання трансформації власності під впливом децентралізації влади, етапи становлення та формування комунальної власності територіальних громад є предметом досліджень багатьох науковців. Зокрема, І. Л. Сазонець зазначає, що найбільш швидкі трансформації проявляються в сфері комунальної власності, що пов'язано у першу чергу із проведенням реформи децентралізації та передачею управлінських функцій держави на місця — місцевим органам влади. Передача об'єктів державної власності в комунальну власність є економічною, матеріальною основою передачі таких повноважень. Автор наголошує на відсутності системного підходу до проблеми формування інституту комунальної власності [1]. В. М. Алєксєєв у своїх дослідженнях розкриває тенденції розвитку управління комунальною власністю в Україні, обгрунтовує необхідність розвитку інституту комунальної власності на основі інноваційної моделі [2]. І. Б. Гуськова у своїх дослідженнях обгрунтовує особливості комунальної власності як важливого ресурсу місцевого самоврядування та місцевих громад, визначає особливості суб'єктів і об'єктів у системі управління комунальною власністю [3]. М. Л. Миговський аналізує стан правового забезпечення управління комунальною власністю територіальних громад та окреслює основні проблеми, які виникають [4].

Разом з тим, відсутні системні дослідження стану нормативно-правового регулювання управління спільною комунальною власністю територіальних громад.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — визначити основні суперечності, що характеризують сучасний стан нормативно-правового регулювання управління комунальною власністю територіальних громад в Україні й запропонувати відповідні напрями його вдосконалення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На сьогодні територіальні громади в Україні є потужним рушієм розвитку держави та індикатором подальшої демократизації суспільства, зокрема й, спричиненої процесами глобалізації.

Зі становленням та зміцненням інституту місцевого самоврядування в Україні все більше зміщуються акценти на користь управління на місцевому рівні, яке може бути не лише ефективним при забезпеченні поточних потреб життєдіяльності окремої територіальної одиниці, а й при вирішенні значних інфраструктурних завдань.

Для результативної реалізації власних повноважень в сфері управління належним майном, територіальні громади та їх представницькі органи "озброєні" потужним нормативно-правовим інструментарієм, який зародився та еволюціонував впродовж всієї історії відродженої незалежності держави.

Точкою відліку напрацювання нормативно-правової бази управління об'єктами комунальної власності територіальних громад є безпосередньо початок процесу її формування, який, на відміну від загальноєвропейського досвіду, є продуктом розмежування загальнодержавної власності УРСР.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 року.

Новообраним складом депутатів Верховної Ради Української РСР, ще до проголошення Незалежності України, було прийнято Декларацію про державний суверенітет України та низку нормативно-правових актів, які стали фундаментом для формування комунальної власності громад та наділили повноваженнями, необхідними для її управління.

Прийнятий 7 грудня 1990 року Закон "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" [5] на законодавчому рівні закріпив державні органи місцевого самоврядування, наділив їх відповідними повноваженням, а комунальну власність, суб'єктами якої було визначено відповідні адміністративно-територіальні одиниці, визначив основою місцевого господарства.

Закон України "Про власність", прийнятий Верховною Радою УРСР 7 лютого 1991 року [6], виокремив комунальну власність як складову загальнодержавної власності та визначив її об'єкти.

Зокрема до об'єктів права комунальної власності було віднесено майно, що забезпечує діяльність відповідних Рад і утворюваних ними органів, кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства, майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування, майно підприємств, місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території.

Зазначені нормативно-правові акти, незважаючи на їх нинішню архаїчність, стали підгрунтям ключової події — безпосереднього формування комунальної власності територіальних громад.

Кабінет Міністрів України, постановою від 05.11.1991 № 311 "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю" [7], затвердив перелік державного майна України, яке передається до власності адміністративно-територіальних одиниць (комунальної власності), та установив, що державне майно України, крім майна, яке належить до комунальної власності, є загальнодержавною (республіканською) власністю.

Таким чином, Кабінет Міністрів України своїм актом фактично виокремив комунальну власність зі складу державної власності.

Керуючись вищенаведеною постановою представницькими органами місцевого самоврядування було визначено та затверджено відповідні переліки комунального майна громад, що й стало матеріальною основою функціонування територіальних громад.

Так, виконавчим комітетом Київської міської ради народних депутатів було прийнято рішення від 13.01.1992 № 26 "Про формування комунального майна міста та районів" яким затверджено переліки комунального майна, яке перебуває у власності міста, а також переданого до комунальної власності районів.

Безпосередньо у власність міста було передано об'єкти сфери будівництва, житлово-комунального господарства, проєктних та наукових установ, деяких спеціалізованих закладів освіти та пов'язаної інфраструктури, закладів культури, охорони здоров'я, мережі аптек, соціального забезпечення, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, нежитлового фонду, і т. ін.

Водночас, в райони було передано житловий фонд міста. Однак, таку передачу було здійснено без забезпечення фінансування на утримання та відновлення житлового фонду, а також напрацювання нормативно-правових актів, які б надали можливість власникам квартир в подальшому самостійно його утримувати.

Необхідні механізми, у формі Законів України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" [8] та "Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку" [9] з'явилися значно пізніше, що призвело до катастрофічного погіршення експлуатаційного стану об'єктів житлового фонду та, фактично, унеможливило взяття його на обслуговування самими мешканцями.

Існує сучасна суперечність віднесення житлового фонду міста до комунальної власності, оскільки безпосередньо самі житлові приміщення, в порядку передбаченому Законом України "Про приватизацію державного житлового фонду" [10], були приватизовані, а будинки, співвласники яких самостійно не обрали форму управління багатоквартирним будинком, перебувають лише в обслуговуванні профільних комунальних підприємств.

Слід відмітити, описана ретроспектива формування комунального майна в Україні, яка полягає в розмежуванні власності на загальнодержавну і комунальну, принципово відрізняється від моделі європейських

країн, де майно громад формувалося протягом значного періоду часу та є безпосереднім продуктом їх життєдіяльності.

Модель формування комунальної власності в Україні має визначальний вплив на розвиток політики з її управління, яке полягає, переважно, в споживацькому відношенні громади до активів та, майже, повній відмові від практики їх оновлення чи заміщення (крім деяких життєвонеобхідних інфраструктурних об'єктів), що потребує переосмислення поточної парадигми та подальших досліджень.

В подальшому, після фактичного формування комунальної власності законодавцем було прийнято низку нормативно-правових актів, які урегульовували широку сферу питань щодо їх управління.

Враховуючи необхідність роздержавлення, спричинену набуттям Україною незалежності та її подальшого відходу від планової до ринкової економіки, Верховною Радою України було прийнято Закон від 04.03.1992 № 2163-XII "Про приватизацію державного майна" [11] яким, зокрема, урегульовувалися питання відчуження комунального майна.

Вказаний Закон передбачав можливість делегування органами місцевого самоврядування власних повноважень стосовно приватизації майна, що перебуває в комунальній власності, державним органам приватизації та визначав особливості розподілу коштів від приватизації такого майна, визначав суб'єктів та об'єкти приватизації, встановлював шляхи та порядок приватизації.

Майже одночасно, з метою встановлення правового механізму приватизації єдиних майнових комплексів невеликих державних підприємств шляхом їх відчуження на користь одного покупця одним актом купівлі-продажу Верховною Радою України було прийнято Закон від 06.03.1992 № 2171-XII "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)"[12].

Враховуючи, що сферою застосування закону було визначено галузі, які підлягають першочерговій приватизації та в своїй більшості були передані до комунальної власності: переробна і місцева промисловість, промисловість будівельних матеріалів, легка і харчова промисловість, будівництво, окремі види транспорту, торгівля і громадське харчування, побутове обслуговування населення, житлово-експлуатаційне і ремонтне господарство, він мав значно важливіше практичне значення для приватизації об'єктів комунальної власності.

Водночас, враховуючи формування ринкових відносин, що спричинило необхідність впровадження гнучких та оперативних систем управління об'єктами державної та комунальної власності, які, водночас, маючи стратегічне та бюджетоутворююче значення, не могли бути приватизовані, 15.06.1993 за № 210/93 було прийнято Указ Президента України "Про корпоратизацію підприємств" [13], положення якого також розповсюджувалися на корпоратизацію об'єктів комунальної власності.

З метою забезпечення підвищення ефективності використання державного та комунального майна шляхом передачі його в оренду фізичним та юридичним особам Верховною Радою України 10.04.1992 за № 2269-XII було прийнято Закон "Про оренду державного та комунального майна" [14].

Положення даного Закону спрямовані на урегулювання взаємовідносин найбільш широкого сегмента сфери управління об'єктами комунальної власності — оренди, зокрема визначалися об'єкти оренди, орендодавці, орендарі, встановлювався порядок дій щодо укладення договору оренди, строк його дії та умови припинення, механізм визначення та порядок справляння орендної плати.

Наступним, в хронологічній послідовності, документом який мав фундаментальний вплив на розвиток сфери управління об'єктами комунальної власності стала Конституція України [15], прийнята Верховною радою України 28.06.1996, якою встановлювалося право територіальних громад села, селища, міста управляють майном, що є в комунальній власності, та визначається матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України, для визначення системи та гарантій місцевого самоврядування в Україні, засад організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування Верховною Радою України було прийнято Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" [16].

Даним Законом надано визначення поняття місцевого самоврядування, сформульовано основні принципи та описано систему місцевого самоврядування, розкрито та охарактеризовано форми участі членів громади у вирішені питань місцевого самоврядування.

Встановлено повноваження сільських, селищних, міських, районних, обласних рад та їх виконавчих органів щодо управління майном комунальної власності.

Водночас, вже після формування переліків об'єктів права державної та комунальної власності, динамічні процеси господарювання потребували розробки механізмів, які б надавали можливість "точкової" передачі окремих об'єктів чи їх комплексів з державної власності у комунальну і навпаки для вирішення окремих завдань та покращення системи їх управління.

Так, для визначення основних засад передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну Верховною Радою України прийнято Закон від 03.03.1998 № 147/98-ВР "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" [17].

Законом визначено об'єкти передачі з державної в комунальну власність, ініціаторів такої передачі та розкрито механізм прийняття та реалізації таких рішень.

Даний Закон, який унормував механізм подальшого формування комунальної власності територіальних громад після первинного розподілу об'єктів між державною та комунальною власністю, було покликано урегулювати питання передачі з державної власності об'єктів з метою задоволення соціальних, культурних, адміністративних потреб відповідних громад.

Водночас, з метою вирішення питань передачі об'єктів комунальної власності у державну з метою виконання державою власних завдань та функцій, постановою Кабінету міністрів України від 21.09.1998 № 1482

було затверджено Порядок подання та розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність та утворення і роботи комісії з питань передачі об'єктів у державну власність [18].

З метою проведення прозорих процесів приватизації та передачі об'єктів державної та комунальної власності в користування іншим суб'єктам господарювання ключовим питанням постало визначення ринкової вартості таких об'єктів для подальшого формування ціни.

Так, правові засади здійснення оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності в Україні, її державного та громадського регулювання, забезпечення створення системи незалежної оцінки майна з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях оцінки майна, майнових прав та використання її результатів було визначено Законом України від 12.07.2001 № 2658-III "Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні" [19].

Законом визначається сутність професійної оціночної діяльності, встановлюються її форми, суб'єкти та вимоги до них. Встановлено підстави та випадки проведення незалежної оцінки об'єктів нерухомості, серед яких приватизація і передача в оренду. Визначено істотні умови договору про проведення оцінки та вимоги до звіту про оцінку майна, описано процедуру проведення його рецензування та т. ін.

З метою урегулювання особистих немайнових та майнових відносин (цивільних відносин), заснованих на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників: держави Україна, Автономної Республіки Крим, територіальних громад, іноземних держав та інші суб'єктів публічного права, Верховною Радою України 16.01.2003 за № 435-IV було прийнято основний акт цивільного законодавства України — Цивільний кодекс України [20].

Вказаним нормативно-правовим актом урегульовано питання, що виникають між учасниками цивільних відносин при укладенні договорів, зокрема щодо цивільних прав та обов'язків сторін.

Так, в Цивільному кодексі України було систематизовано норми, що стосуються прав і обов'язків сторін, які виникають при укладенні договорів купівлі-продажу та оренди — найбільш розповсюджених правочинів, зокрема й сфери управління об'єктами комунальної власності.

Норми Цивільного кодексу разом зі спеціальними законами в сфері приватизації та оренди стали підгрунтям для напрацювання підзаконних нормативно-правових актів (положень) на місцевому рівні в окреслених сферах, таких як положення про оренду та приватизацію майна територіальних громад.

Одночасно, з метою встановлення правових основ господарської діяльності (господарювання), Верховною Радою України 16.01.2003 за № 436-IV було прийнято Господарський кодекс України [21], який визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання.

Учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

В Господарському кодексі систематизовано норми, які регулюють господарські взаємовідносини, зокрема й комунальних підприємств, установ та організацій під час здійснення ними комерційної (некомерційної) діяльності.

Так, положеннями Господарського кодексу визначено, що управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або права оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

Значний період відновленої незалежності України довів неспроможність держави та територіальних громад, в окремих випадках, виступати ефективним власником належних об'єктів та генератором прогресивних, економічно та соціально вигідних політик, заснованих на їх використанні. Склалося стале твердження про те, що представницькі органи територіальної громади чи держава не можуть бути ефективними власниками.

До того ж, до 2015 рокі — початку, зокрема, й бюджетної децентралізації, в переважній більшості територіальних громад спостерігався значний дефіцит власних бюджетних надходжень, які можна було б спрямувати на реалізацію значних інфраструктурних чи, вкрай необхідних, соціальних проєктів.

Ситуація, що склалась, потребувала напрацювання дієвого механізму залучення фінансування приватного інвестора та їх поєднання з активами та можливостями територіальних громад чи держави.

Так, з метою визначення організаційно-правових засад взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі Верховною Радою України прийнято Закон від 01.07.2010 № 2404-VI "Про державно-приватне партнерство" [22].

Даний Закон пропонує можливість залучення капіталу приватного партнера з одночасним розподілом можливих ризиків без зміни форми власності існуючих об'єктів, що перебувають в державній чи комунальній власності. Водночас, нерухоме майно, новозбудоване приватним партнером на підставі та відповідно до умов договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, є об'єктом державної чи комунальної власності, якщо інше не передбачено цим Законом.

На об'єкт державно-приватного партнерства, протягом строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, не поширюється законодавство України про оренду державного та комунального майна, що дозволяє більш ефективно, з економічної точки зору, його використовувати.

Після "Революції гідності" та запровадження активних євроінтеграційних процесів законодавство України зазнало значного оновлення та імплементації загальноєвропейських норм, практик та підходів, зокрема й у сфері управління об'єктами комунальної власності.

З метою урегулювання правових, економічних та організаційних основ приватизації державного і комунального майна та майна, що належить Автономній Республіці Крим Верховною Радою України прийнято Закон від 18.01.2018 № 2269-VIII "Про приватизацію державного і комунального майна" [23], яким припинено дію низки архаїчних нормативно-правових актів, зокрема й Законів України "Про приватизацію державного майна" та "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)", які, незважаючи на численні зміни та доповнення, не відповідали сучасним викликам не вирішували низки ключових проблемних питань, пов'язаних з прискоренням процесів роздержавлення та оренди та спрощення відповідних процедур.

Так, зберігалася стара недолуга система передприватизаційної підготовки, а проведення конкурсів з приватизації здійснювалося відповідними комісіями, що значно підвищувало корупційні ризики.

До того ж, сфера приватизації потребувала оптимізації нормативно-правового регулювання та його приведення до універсального закону.

Законом встановлюється нова спрощена класифікація об'єктів приватизації: об'єкти малої приватизації та об'єкти великої приватизації, вимоги до покупців об'єктів приватизації та обмеження щодо їх участі у приватизації, відповідальність за недостовірність, неповноту поданих документів, розширено коло об'єктів, які можуть підлягати приватизації.

Встановлюється чіткий порядок приватизації, вимоги до формування та затвердження переліків об'єктів, які підлягають приватизації, порядок прийняття рішення про приватизацію та визначаються ініціатори приватизації.

Було встановлено, що приватизація (відчуження) майна, що перебуває у комунальній власності, здійснюється органами місцевого самоврядування.

Приватизація майна, згідно з Законом, здійснюється шляхом продажу об'єктів на аукціоні, зокрема: аукціоні з умовами, аукціоні без умов, аукціоні із зниженням стартової ціни, аукціоні за методом вивчення цінових пропозицій, та викупу об'єктів приватизації.

Продаж об'єктів малої приватизації здійснюється на електронних аукціонах. Стартова ціна об'єкту малої приватизації встановлюється на рівні балансової вартості активів об'єкта малої приватизації, за вирахуванням зобов'язань, у разі їх наявності, але не менше однієї гривні.

Запроваджено гнучку схему зниження стартової ціни, а також метод вивчення цінових пропозицій від потенційних учасників, при проведення повторних торгів на об'єкти, за якими не було визначено переможця конкурсу.

В порівнянні з процедурою приватизації, визначеною законодавством про приватизацію, що діяло до набрання чинності цим Законом, значно скорочено терміни її проведення, зокрема відмінено передприватизаційну підготовку (скорочення процесу приватизації на 6—12 місяців); скасовано норми щодо розроблення та затвердження планів приватизації, створення комісії з приватизації (скорочення на 2—3 місяці); введено продаж об'єктів на аукціоні (скорочення на 1 місяць); відмінено пільговий продаж пакетів акцій (скорочення на 2—3 місяці); уніфіковано процедури продажу різних типів об'єктів тощо.

Водночас, як свідчить практика, встановлення стартової ціни об'єкта малої приватизації на рівні балансової вартості об'єкта (активів об'єкта) малої приватизації та гарантійного внеску в розмірі 10 відсотків стартової ціни, який вноситься потенційним покупцем об'єкта приватизації для забезпечення виконання його зобов'язання щодо участі в аукціоні, дозволяє недобросовісним учасникам систематично "підіймати" ціну продажу до економічно необгрунтованої та відсіювати потенційних покупців з подальшою відмовою від придбання об'єкта.

Враховуючи, що, в переважній більшості випадків, балансова вартість об'єктів приватизації не приведена до справедливої, сума гарантійного внеску, яку втрачає переможець конкурсу при відмові від придбання об'єкта, є несуттєвою, що дозволяє, фактично, блокувати приватизацію об'єктів, для реалізації власних комерційних інтересів, як то примушування зацікавлених потенційних покупців до сплати "нелегальних відступних".

Дану ситуацію може виправити кратне збільшення гарантійного внеску з його "прив'язкою" до стабільної величини, як то середня заробітна плата, прожитковий мінімум чи неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Правові, фінансові та організаційні засади реалізації проєктів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг визначено Законом України від 03.10.2019 № 155-IX "Про концесію" [24].

Опираючись на світовий досвід щодо використання найбільш поширеної форми здійснення державно-приватного партнерства, яка, на думку законодавця, дозволить залучити значні приватні інвестиції для модернізації та підвищення ефективності використання інфраструктурних об'єктів, таких як морські та річкові порти, автомобільні дороги, аеропорти, інші об'єкти державної та комунальної власності, було прийнято вищезазначений Закон, положення якого, зокрема, впроваджують механізм, який дозволяє покласти на приватний сектор інвестиційні, соціальні, екологічні та інші зобов'язання на весь період концесії, при цьому, зберігаючи у державній чи комунальній власності як існуюче, так і новостворене майно. Водночас, відповідний бюджет отримуватиме частку доходів від діяльності приватного інвестора у вигляді концесійних платежів.

Законом, зокрема, визначено чітке розмежування регулювання концесії та інших форм здійснення державно-приватного партнерства, впроваджено єдину процедуру ініціювання та прийняття рішення щодо здійснення державно-приватного партнерства для всіх його форм, у тому числі концесії, уведено додаткові гарантії для концесіонерів та кредиторів, зокрема, передбачення концесійним договором права заміни концесіонера на іншого концесіонера, спрощено процедуру виділення земельних ділянок для проектів концесії, виокрем-

лено особливості концесії на ринках, що перебувають у стані природної монополії, щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг. Крім того, передбачено можливість передачі вирішення спорів, які виникають у зв'язку з виконанням концесійного договору, міжнародному комерційному або інвестиційному арбітражу, чітко визначено право власності на об'єкт концесії з метою збереження за державою/територіальною громадою права власності на об'єкт концесії.

Слід відмітити, що окремими положеннями Закону України "Про концесію", на відміну від Закону України "Про державно-приватне партнерство", приділено значної уваги захисту інтересів територіальної громади при передачі в користування об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності.

Так, положеннями Закону України "Про концесію" унесено низку ключових змін до Закону України від 21.10.2010 № 2624-VI "Про особливості передачі в оренду об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності" [25].

Зокрема, щодо необхідності забезпечення відповідність ліцензійним умовам здійснення господарської діяльності суб'єкта господарювання, з яким укладено договір оренди щодо об'єкта у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебуває у комунальній власності, обов'язкового працевлаштування гарантованої більшості працівників підприємства централізованого тепло-, водопостачання і водовідведення, що перебуває у комунальній власності та, в результаті передачі в оренду відповідних об'єктів, підлягає припиненню (зокрема ліквідації).

Однак, положення даного Закону, як і Закону України "Про державно-приватне партнерство", носять виключно декларативний характер та, без стабілізації поточної політико-економічної ситуації в країні, не можуть слугувати дієвим механізмом з реалізації конкретних інвестиційних проєктів.

Черговою сферою регулювання, яка зазнала кардинальних змін шляхом прийняття нового закону з одночасним скасуванням попереднього стала сфера оренди.

Так, з метою урегулювання правових, економічних та організаційних відносин, пов'язаних з передачею в оренду майна, що перебуває в державній та комунальній власності, майна, що належить Автономній Республіці Крим, а також передачею права на експлуатацію такого майна; майнових відносин між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання майна, що перебуває в державній та комунальній власності, майна, що належить Автономній Республіці Крим, а також адаптації законодавства, яке регулює питання оренди державного та комунального майна до вимог сучасного ринку Верховною Радою України було прийнято Закону від 03.10.2019 № 157-IX "Про оренду державного і комунального майна" [26], відповідно до якого Закон від 10.04.1992 за № 2269-XII "Про оренду державного та комунального майна" [14] втратив чинність.

Положеннями Закону встановлено принципово новий порядок передачі державного та комунального майна в оренду, загалом спрощено процедуру передачі в оренду об'єктів державної та комунальної власності: проведення конкурсу здійснюється шляхом продажу права оренди на майно на електронному аукціоні у електронній торговій системі.

Встановлено утворення двох переліків об'єктів оренди — "Перелік першого типу" (Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду на аукціоні) або "Перелік другого типу" (Перелік об'єктів, щодо яких прийнято рішення про передачу в оренду без проведення аукціону).

Законом чітко формалізовано ключові етапи процедури передачі в оренду державного та комунального майна.

Механізм передачі в оренду державного та комунального майна, включаючи особливості передачі його в оренду відповідно до положень даного Закону визначено Порядком передачі в оренду державного та комунального майна, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2020 № 483 [27].

Зазначеним порядком визначаються переліки: документів, що подаються потенційними орендарями, які звернулися із заявою про включення об'єкта оренди до Переліку другого типу або заявою про оренду об'єкта з Переліку другого типу; критеріїв оцінювання організацій/установ, які мають право на отримання майна в оренду без проведення аукціону; категорій за цільовим призначенням об'єктів оренди; підприємств, установ, організацій, що надають соціально важливі послуги населенню; відомостей про договори про передачу права на експлуатацію майна та його зберігання, інші цивільно-правові договори, на підставі яких треті особи мають право користування (доступу) державним або комунальним майном, включаючи договори безоплатного користування, договори про спільну діяльність та договори позички; критеріїв оцінювання потенційних орендарів, які мають право на отримання майна в оренду без проведення аукціону, а також встановлюється порядок подання та розгляду заяв на оренду об'єкта оренди, які подаються юридичними особами та визначення юридичної особи, з якою укладатиметься договір оренди, що застосовується до появи відповідної технічної можливості в електронній торговій системі.

Серед новел слід відмітити виокремлення спеціальних положень щодо особливостей передачі в оренду пам'яток культурної спадщини, зокрема занедбаних, які, на сьогодні, носять виключно декларативний характер та не мають фактичного застосування.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами проведено дослідження констатуємо, що наявна нормативно-правова база регулювання управління власністю територіальних громад є вкрай розгалуженою, складною.

На наш погляд Закони України "Про державно-приватне партнерство" та "Про концесію" пропонують найбільш недооцінені механізм управління, зокрема й об'єктами комунальної власності, які можуть бути використані при необхідності реалізації масштабних проєктів, що потребують значного обсягу фінансування чи фахових управлінських ресурсів специфічної сфери, які не завжди є у розпорядженні територіальної громади, яка, як державний партнер, перебуває в доміну-

ючій, з точки зору розподілу ризиків та збереження майнових прав на об'єкти, позиції.

Однак, враховуючи необхідність довгострокового інвестування приватного капіталу, дані механізми можуть бути реалізовані лише за умови стабілізації політичних курсів та фактичного становлення інституту верховенства права.

З аналізу вищезазначених нормативно-правових актів вбачається, що приватизація та оренда для України є ключовими механізмами управління об'єктами комунальної власності, про що свідчить численні редакції відповідних Законів (в сукупності понад сто), які, на сьогодні, втратили чинність, а їм на зміну було розроблено та прийнято нові нормативно-правові акти, що покликані удосконалити відповідні механізми згаданих сфер.

Водночас, як свідчить практика, нововведені механізми, зокрема щодо проведення конкурсних процедур, потребують удосконалення із застосуванням міжнародних практик, адаптованих до наших реалій, зокрема щодо захисту добросовісних учасників та визначення переможця торгів та остаточної вартості лоту.

Література:

1. Сазонець І. Л. Державне регулювання інституту комунальної власності: особливості та форми / І. Л. Сазонець, Л. І. Обуховська. // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2019. — № 12. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2019_12_6

2. Алексєєв В. М. Основні напрями розвитку власності територіальних громад в Україні / В. М. Алексєєв // Університетські наукові записки. — 2008. — № 1. — С. 316—321. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2008_1_49

3. Гуськова І. Б. Комунальна власність як ресурс місцевого самоврядування / І. Б. Гуськова // Інвестиції: практика та досвід. — 2013. — № 21. — С. 144—147. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2013_21_33.

4. Миговський М. Л. Нормативно-правове забезпечення управління спільною власністю територіальних громад в Україні / М. Л. Миговський // Економіка та держава. — 2011. — № 8. — С. 147—152. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2011_8_43

5. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 07.12.1990 № 533-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991 р., № 2, с. 24, ст. 5.

6. Про власність: Закон УРСР від 07.02.1991 № 697-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991 р., № 20, ст. 249.

7. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 № 311 (офіційне оприлюднення не встановлено).

8. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29.11.2001 № 2866-III. Голос України від 04.01.2002.

9. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14.05.2015 № 417-VIII. Голос України від 10.06.2015.

10. Про приватизацію державного житлового фонду: Закон України від 19.06.1992 № 2482-XII. Голос України від 22.07.1992.

11. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 № 2163-XII. Голос України від 06.05.1992.

12. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію): Закон України від 06.03.1992 № 2171-XII. Голос України від 14.04.1992.

13. Про корпоратизацію підприємств: Указ Президента України від 15.06.1993 № 210/93.

14. Про оренду державного та комунального майна: Закону України від 10.04.1992 за № 2269-XII. Голос України від 02.06.1992.

15. Конституція України від 28 червня 1996р.Відомості Верховної Ради України.1996. № 30. 141 с.

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Офіційний вісник України. 1997 р., № 25, стор. 20, код акта 1051/1997.

17. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 № 147/98-ВР. Голос України від 01.04.1998.

18. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 № 1482. Урядовий кур'єр від 01.10.1998.

19. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закону України від 12.07.2001 № 2658-III. Офіційний вісник України. 2001 р., № 34, стор. 1, стаття 1577, код акта 19803/2001.

20. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. Голос України від 12.03.2003 № 45.

21. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. Голос України від 14.03.2003 № 49.

22. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. Голос України від 30.07.2010 № 140.

23. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. Голос України від 06.03.2018 № 44.

24. Про концесію: Закон України від 03.10.2019 № 155-IX. Голос України від 19.10.2019 № 200.

25. Про особливості передачі в оренду об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності: Закон України від 21.10.2010 № 2624-VI. Голос України від 20.11.2010 № 219.

26. Про оренду державного і комунального майна: Закон України від 03.10.2019 № 157-IX. Голос України від 26.12.2019 № 248.

27. Деякі питання оренди державного та комунального майна: постанова КМУ від 03.06.2020 № 483. Урядовий кур'єр від 17.06.2020 № 113.

References:

1. Sazonets', I.L. and Obukhovs'ka, L.I. (2019), "State regulation of the institute of communal property: features and forms", Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, vol. 12, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2019_12_6 (Accessed 25 Aug 2022).

2. Aleksieiev, V.M. (2008), "Main directions of property development of territorial communities in Ukraine", niversytets'ki naukovi zapysky, vol. 1, pp. 316—321, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_-2008_1_49 (Accessed 25 Aug 2022).

3. Hus'kova, I.B. (2013), "Communal property as a resource of local self-government", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 21, pp. 144—147, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2013_21_33 (Accessed 25 Aug 2022).

4. Myhovs'kyj, M.L. (2011), "Regulatory and legal provision of management of common property of territorial communities in Ukraine", Ekonomika ta derzhava, vol. 8, pp. 147—152, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2011_8_43 (Accessed 25 Aug 2022).

5. Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine "About local councils of people's deputies of the Ukrainian SSR and local self-government", Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR, vol. 2.

6. Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine "On Property", Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR, vol. 20.

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (1991), Resolution "On the demarcation of state property of Ukraine between national (republican) property and property of administrative territorial units (communal) property", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF#Text (Accessed 25 Aug 2022).

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On Associations of Apartment House Owners", Holos Ukrainy, vol. 04.01.2002.

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "About the peculiarities of the exercise of the right of ownership in an apartment building", Holos Ukrainy, vol. 10.06.2015.

10. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On Privatization of State Housing Fund", Holos Ukrainy, vol. 22.07.1992.

11. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On Privatization of State Property", Holos Ukrainy, vol. 06.05.1992.

12. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On Privatization of Small State Enterprises (Small Privatization)", Holos Ukrainy, vol. 14.04.1992.

13. President of Ukraine (1993), Decree "On corporatization of enterprises", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/210/93#Text (Accessed 25 Aug 2022).

14. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On the lease of state and communal property", Holos Ukrainy, vol. 02.06.1992.

15. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 30.

16. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 25.

17. Verkhovna Rada of Ukraine (1998), The Law of Ukraine "On Transferring the Objects That are in State and Municipal Ownership", Holos Ukrainy, vol. 01.04.1998.

18. Cabinet of Ministers of Ukraine (1998), Resolution "On Transferring the Objects That are in State and Municipal Ownership", Uriadovyj kur'ier, vol. 01.10.1998.

19. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On Appraisal of Property, Property Rights and Professional Appraisal Activity in Ukraine", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 34.

20. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "The Civil Code of Ukraine", Holos Ukrainy, vol. 45.

21. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "The Commercial Code of Ukraine", Holos Ukrainy, vol. 49.

22. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On State-Private Partnership", Holos Ukrainy, vol. 140.

23. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On the privatization of state and communal property", Holos Ukrainy, vol. 44.

24. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "About the concession", Holos Ukrainy, vol. 200.

25. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On Specifics of Lease or Concession of Municipal Central Water Supply, Heat Supply and Water Discharge Facilities", Holos Ukrainy, vol. 219.

26. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "On the lease of state and communal property", Holos Ukrainy, vol. 248.

27. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "Some issues of leasing state and communal property", Uriadovyj kur'ier, vol. 113.

Стаття надійшла до редакції 29.08.2022 р.

www. economy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

Ефективна ЕКОНОМІКА

Виходить 12 разів на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292

e-mail: economy_2008@ukr.net
тел.: (044) 223-26-28
(044) 458-10-73