

**ДЕРЖАВНИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

БОРСУК НАТАЛІЯ ЯКІВНА



УДК 342.951:351.82

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

**дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук**

Київ – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Державному вищому навчальному закладі «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», Міністерство освіти і науки України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, професор
САВЧЕНКО Леся Анатоліївна,
Приватний вищий навчальний заклад
«Київський міжнародний університет»,
віце-президент з наукових та юридичних питань.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ГАЛУНЬКО Валентин Васильович,
Науково-дослідний інститут публічного права,
директор;

доктор юридичних наук, професор
КАСЬЯНЕНКО Любов Михайлівна,
Університет державної фіскальної
служби України,
професор кафедри фінансового права;

доктор юридичних наук, професор
ЯКИМЧУК Наталія Яківна,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
професор кафедри фінансового права.

Захист відбудеться «29» березня 2019 року о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.732.01 Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Євгена Гуцала, 4а.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України за адресою: 01011, м. Київ, пров. Євгена Гуцала, 4а.

Автореферат розіслано «28» лютого 2019 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



Т.А. Плугатар

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Для забезпечення сталого економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, районів, громад) необхідно вдосконалювати порядок формування й усіляко сприяти ефективному використанню об'єктів комунальної власності. Нині комунальна власність є однією з обов'язкових умов самостійності органів місцевого самоврядування. Закономірно, що актуальною проблемою сьогодення є регулювання відносин комунальної власності, а похідними від цього є дискусії довкола управління комунальною власністю як сфери адміністративно-правового регулювання. Зважаючи на подвійну публічно- та приватноправову природу відносин комунальної власності, спостерігається наукова невизначеність у трактуванні самого інституту права комунальної власності, управлінського процесу загалом, а також суб'єктно-об'єктного складу відповідних відносин.

Відносини, що складаються із приводу управління комунальною власністю, через своїх суб'єктів, є відносинами влади та підпорядкування і мають імперативний характер, зобов'язують суб'єктів управління розпоряджатися придбаними/отриманими об'єктами комунальної власності раціонально, керуючись не цивілістичними уявленнями про абсолютизм приватної власності, а правовим принципом, який проголошує «власність зобов'язує».

Ці та пов'язані з ними інші проблеми обумовлюють актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять науковий доробок таких вітчизняних фахівців у галузі адміністративного права, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.Ю. Андрєєва, К.І. Апанасенко, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, І.О. Бондаренко, О.М. Буханевич, В.В. Галунько, М.В. Глух, І.П. Голосніченко, Ю.В. Гридасов, І.С. Гриценко, Р.О. Денчук, П.В. Діхтієвський, Н.Ю. Задирака, О.П. Ковалевська, А.Т. Комзюк, О.О. Кравчук, Є.В. Курінний, О.Є. Куш, В.В. Мамонова, Р.С. Мельник, О.С. Мірошніченко, О.І. Никитенко, В.Л. Пількевич, Є.В. Пряхін, О.М. Соколовська, С.Г. Стеценко, І.В. Чеховська.

Зважаючи на міжгалузеву природу понять «управління» та «комунальна власність», наукові висновки та пропозиції ґрунтуються на працях фахівців у галузі теорії права, цивільного, господарського, конституційного, фінансового права, державного управління, економіки (йдеться про таких вітчизняних вчених як В.М. Алексєєв, В.М. Бабаєв, О.В. Батанов, В.М. Вакуленко, О.В. Дзера, Ю.А. Дурнєва, О.М. Єгоров, Л.М. Касьяненко, Л.А. Музика, О.А. Музика-Стефанчук, О.В. Ольшанський, С.Е. Острович, С.І. Пересунько, Л.А. Савченко, Н.В. Сментина, І.В. Сухоставець, В.А. Устименко, Н.Я. Якимчук та інші).

Під час дослідження використані також праці таких зарубіжних вчених, фахівців: К. Андерсен (Kirsten Ewers Andersen), А.В. Вінницький, З. Гошцін

(Zizi Goschin), Б. Ілеану (Bogdan Pleanu), Д. Константін (Daniela Constantin), Р. Померой (R. Pomeroy), Дж. Пфайфанер (J.M. Pfifner), С. Равела (Stela Raleva), Д. Розенблум (D.H. Rosenbloom), І. Статев (Statty Statev), Р. Стілман (Richard Stillman) та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота спрямована на виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 № 5/215, та Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 № 688-р. Дослідження є частиною науково-дослідної теми навчально-наукового інституту «Юридичний інститут Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», «Угода про асоціацію України з ЄС як основа розвитку її національного законодавства» (державний реєстраційний номер 0115U003418).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи – визначення організаційно-правового забезпечення управління комунальною власністю в Україні та напрацювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері. Реалізація поставленої мети зумовила необхідність вирішення таких *завдань*:

- розкрити зміст поняття «комунальна власність» і запропонувати шляхи вдосконалення правового регулювання комунальної власності в Україні;
- з'ясувати сутність поняття «управління комунальною власністю» та його співвідношення із суміжними категоріями;
- висвітлити міжгалузеві питання управління комунальною власністю як сфери наукових інтересів;
- виокремити організаційно-правові проблеми забезпечення ефективного управління комунальною власністю в Україні;
- виявити особливості об'єктів правовідносин у сфері управління комунальною власністю;
- проаналізувати суб'єктний склад правовідносин у сфері управління комунальною власністю;
- розкрити стадії управління комунальною власністю у правовому аспекті;
- з'ясувати правову природу принципів управління комунальною власністю;
- охарактеризувати методологію управління об'єктами комунальної власності;
- розкрити адміністративно-правову сутність форм управління об'єктами комунальної власності;
- розробити й обґрунтувати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення управління комунальною власністю в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері управління комунальною власністю в Україні.

Предмет дослідження – організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні.

Методи дослідження. У процесі роботи над дисертацією відповідно до поставленої мети і завдань, урахувавши специфіку об'єкта та предмета дослідження, використовувались загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, зокрема такі: історичний – для дослідження генезису та основних напрямів розвитку інституту права публічної власності (підрозділ 1.1); діалектичний – для дослідження теоретичних та нормативних аспектів розвитку управління комунальною власністю в Україні (підрозділи 1.2–1.4 та розділи 2–4); системно-структурний – для аналізу основ правового регулювання відносин у сфері комунальної власності (підрозділи 1.1, 2.1–2.3); логіко-семантичний метод та метод сходження від абстрактного до конкретного – для поглиблення понятійного апарату (підрозділи 1.1, 1.2, 4.1–4.3); порівняльно-правовий – для дослідження та порівняння вітчизняного та зарубіжного законодавства і наукових досліджень окремих аспектів управління комунальною власністю (підрозділ 1.3); формально-догматичний – для здійснення доктринального тлумачення правових норм і термінів (підрозділи 2.1–2.3); моделювання – для розробки рекомендацій щодо оптимізації організаційно-правового забезпечення управління комунальною власністю (підрозділи 2.2, 3.2, 4.3). Методи узагальнення, прогнозування застосовано у процесі формулювання висновків до розділів і загальних висновків.

Нормативним підґрунтям дослідження є Конституція України, Податковий кодекс України, Бюджетний кодекс України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», «Про управління об'єктами державної власності», «Про приватизацію державного і комунального майна», «Про оренду державного і комунального майна», «Про іпотеку», «Про концесії», інші закони, підзаконні нормативно-правові акти України, норми міжнародного права та зарубіжне законодавство окремих держав.

Емпіричну базу дисертації становлять узагальнені дані та матеріали Конституційного Суду України, Верховного Суду, інших органів судової влади, органів місцевого самоврядування тощо.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших в Україні комплексним дослідженням теоретичних і практичних проблем організаційно-правового забезпечення управління комунальною власністю, у результаті якого сформульовано низку наукових положень і висновків, зокрема такі:

вперше:

– доведено, що управління об'єктами комунальної власності – це здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо реалізації

прав, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням цими об'єктами (власністю, майном) з метою задоволення потреб територіальної громади. Законодавче закріплення вказаної дефініції дозволить розмежувати повноваження власника комунального майна, яким є територіальна громада, та її представницьких структур – органів місцевого самоврядування, які мають право управляти комунальною власністю;

– комплексно досліджено систему управління комунальною власністю в Україні, під якою запропоновано розуміти сукупність центральних та місцевих органів виконавчої влади (наприклад, місцевих державних адміністрацій), представницьких органів влади та об'єктів комунальної власності щодо яких і здійснюється таке управління. Визначено, що Президент України опосередковано знаходиться в такій системі, оскільки не належить до жодної з гілок влади, проте підписує та висуває закони, спрямовані, зокрема, на врегулювання відносин з управління публічною власністю в цілому;

– аргументовано, що управління комунальною власністю є адміністративно-процесуальною діяльністю, яка являє собою здійснення компетентними органами та установами в чітко визначеному порядку правомочностей власника комунального майна в публічних інтересах шляхом видання актів планування та адміністративних актів індивідуального характеру; це процес прийняття рішень стосовно набуття (отримання), експлуатації та реалізації об'єктів цієї власності. Управління само по собі є процесуальною діяльністю, тому немає потреби розмежовувати процес управління та управління комунальною власністю;

– виокремлено правові аспекти управління комунальною власністю (створення правових основ формування, використання об'єктів комунальної власності, контролю у цій сфері) та економічні аспекти управління комунальною власністю (управління доходами); управління видатками; управління вартістю; управління ризиками тощо;

– доведено, що управління комунальною власністю поєднує нормотворчу, організаційну, розпорядчу діяльність органів публічної влади, уповноважених ними суб'єктів, а також фізичних та юридичних осіб з метою забезпечення ефективного володіння, користування та розпорядження комунальним майном із урахуванням наявного публічного інтересу територіальних громад;

– виокремлено ефективність формування та використання об'єктів комунальної власності. Формування буде ефективним тоді, коли доведено й обґрунтовано необхідність включення/перебування того чи іншого майна у складі комунальної власності. Використання пов'язується з нормативно-правовим супроводом та водночас залежить від обережного, дбайливого користування комунальним майном. При цьому найважливішими тут є два фактори: нормативно-правовий та людський;

– аргументовано, що ефективність правового регулювання відносин, що складаються у сфері управління комунальною власністю, являє собою практичну дієвість відповідного законодавства. Свідченням

ефективності / неефективності правового регулювання названих відносин є, зокрема, показник порушень відповідних правових норм, тобто, чим менше фіксується порушень, тим менше судових спорів і тим вищий рівень ефективності правового регулювання;

– виокремлено та досліджено такі критерії оцінки ефективності управління комунальною власністю: 1) ринкові (за цими критеріями визначається, зокрема, вірогідність комерційного успіху від вкладання коштів у розвиток комунальної інфраструктури; еластичність ціни на продукцію (товари, роботи, послуги) виготовлену (надану) комунальними підприємствами; питання конкуренції на ринку послуг, що надаються також приватними підприємствами, тощо); 2) фінансово-бюджетні (за цими критеріями визначаються розміри необхідних інвестицій та капітальних вкладень у комунальний сектор економіки, витрати на утримання комунальних підприємств, очікувані доходи та прибутки; можливості використання податкових пільг тощо); 3) виробничі (дозволяють визначити рівень наявного виробничого потенціалу об'єктів, що знаходяться в комунальній власності; можливість здійснення безвідходного виробництва продукції тощо); 4) соціальні (дозволяють зорієнтуватися в питаннях: наскільки вправним роботодавцем є чи може бути, наприклад, комунальне підприємство; які умови праці, наявність/відсутність «соцпакету» для постійних працівників; який стан житлових і культурно-побутових умов у регіоні); 5) економічні (за цими показниками визначається співвідношення доходів і видатків, отриманих та понесених у процесі управління комунальною власністю); 6) екологічні (за цими критеріями визначається рівень шкоди, завданої довкіллю, внаслідок використання окремих об'єктів комунальної власності); 7) науково-технічні (ці критерії допомагають визначити рівень науково-технічного обслуговування процесів управління комунальною власністю, перспективність виконання управлінських рішень, визначення перспективних результатів та їх досягнення. У цьому контексті важливим є питання інформаційного забезпечення реєстрації речових прав);

– обґрунтовано необхідність удосконалення законодавства у сфері управління комунальною власністю. Зокрема, пропонуються зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» щодо визначення понять «управління об'єктами комунальної власності», «сторони правочину з приймання-передачі об'єктів комунальної власності», урахування думки територіальної громади при вирішенні питання щодо відчуження майна;

удосконалено:

– теоретичні підходи до об'єктів комунальної власності, на підставі чого визначено, що об'єкт комунальної власності – це те майно, яким володіє, користується й розпоряджається територіальна громада, а об'єкт управління комунальною власністю – це майно, щодо якого органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України можуть здійснювати свої управлінські функції (ідеться про аналіз, прогнозування, планування,

регулювання, контроль, організацію тощо). Запропоновано на законодавчому рівні визначити ознаки та критерії віднесення тих чи інших об'єктів до комунальної власності;

– доктринальні погляди на взаємодію між суб'єктами відносин у сфері управління комунальною власністю. Доведено, що на місцевому рівні відбувається взаємодія між: власниками об'єктів комунальної власності та контролюючими органами (щодо сплати обов'язкових платежів); органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями (наприклад, стосовно визначення особливостей передачі тих чи інших об'єктів до комунальної власності та подальшого управління ними); органами державної влади та органами місцевого самоврядування (щодо передачі об'єктів із державної власності до комунальної та навпаки); органами місцевого самоврядування різного рівня (щодо управління спільними об'єктами комунальної власності, передачі комунальних підприємств з управління районних рад в управління об'єднаних територіальних громад); територіальними громадами та утвореними ними органами місцевого самоврядування (стосовно спільного обговорення та напрямів вирішення питань місцевого значення); органами місцевого самоврядування та утвореними ними комунальними підприємствами (щодо питань діяльності таких організацій, збільшення статутного капіталу тощо);

– наукове обґрунтування способів (шляхів) управління комунальною власністю залежно від суб'єктів, на підставі чого виокремлено такі способи: 1) безпосередньо населенням за допомогою виявлення своєї думки шляхом участі в місцевому референдумі; 2) представницькими органами місцевого самоврядування (місцевими радами) – шляхом нормативно-правового забезпечення всього процесу управління комунальним майном; 3) виконавчими органами місцевих рад, місцевими державними адміністраціями, які практично здійснюють (забезпечують) організаційний етап управління, шляхом виконання приписів відповідних місцевих рад і актів вищих органів державної влади; 4) комунальними підприємствами та установами (оскільки саме вони безпосередньо пов'язані з комунальним майном); 5) суб'єктами господарювання, які виступають посередниками в управлінні комунальною власністю, наприклад Фонд державного майна України;

– доктринальні підходи щодо мети управління комунальною власністю та визначено, що вона передбачає: планування, створення, придбання, експлуатацію, відновлення, заміну та реалізацію активів найбільш економічним та ефективним (раціональним) чином, що забезпечує виконання сучасних і майбутніх завдань комунальних підприємств та органів місцевого самоврядування, територіальних громад із урахуванням вимог, яким мають відповідати створювані товари та послуги; визначення необхідного обсягу такої власності, що дозволяє надавати публічні послуги населенню за умови витрат якнайменших сум бюджетних коштів; забезпечення розвитку економіки регіону, акумулювання додаткових доходів до місцевого бюджету;

вирішення питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності відповідної територіальної громади; досягнення найвищого рівня благоустрою територіальної громади і соціального добробуту населення за мінімальних витрат (трудових, матеріальних, фінансових);

дістали подальшого розвитку:

– уявлення про недоліки управління комунальною власністю в Україні, зокрема, такі: 1) невизначеність мети управління комунальною власністю в рамках загального соціально-економічного розвитку регіону; 2) невизначеність у розподілі відповідальності та повноважень органів влади різних рівнів і сфер управління власністю; 3) відсутність детального реєстру об'єктів комунальної власності; 4) спрямування доходів від використання власності переважно на фінансування поточних операцій, а не капітальних вкладень; 5) невиправдане завищення витрат на утримання зношених активів; 6) відсутність визначення в вітчизняному законодавстві поняття та переліку питань місцевого значення, а також майна, що може перебувати в комунальній власності; 7) неврегульованість порядку списання основних засобів, що знаходяться у власності громад;

– питання майнової політики, у межах здійснення якої суб'єкт управління комунальним майном вживає таких заходів: забезпечує його використання виключно за цільовим призначенням; вживає заходів із отримання максимального ефекту від використання; використовує його як інструмент економічного, матеріального, фінансового, інвестиційного розвитку відповідної території; вживає заходів для збереження в такому стані, щоб його використання було ефективним, соціально необхідним;

– виявлення проблем судового розгляду справ, пов'язаних із об'єктами комунальної власності. Доведено, що з-поміж причин виникнення зазначених спорів превалюють такі випадки: перевищення органом місцевого самоврядування своїх повноважень; неоднозначне трактування суддями законодавчих положень щодо прийняття рішень про передачу об'єктів комунальної власності в державну власність; неправомірна безоплатна передача майна з/до комунальної власності;

– теоретичне обґрунтування стадій управління комунальною власністю. Доведено, що правове закріплення управління комунальною власністю, орієнтованого на результат, дозволяє органам місцевого самоврядування: 1) встановити взаємозв'язок між видатками місцевих бюджетів (ці видатки передбачені в ст. 91 Бюджетного кодексу України) та досягнутими результатами; 2) прозоро контролювати процес реалізації місцевих програм розвитку, що фінансуються з місцевих бюджетів, учасниками яких є суб'єкти права комунальної власності; 3) ефективно контролювати процес надання та витрачання бюджетних коштів за рахунок співставлення показників результативності з показниками досягнутих запланованих чи позапланових результатів; 4) підвищити інвестиційну привабливість регіону;

– питання зовнішньої (змістової) функції правового інституту управління комунальною власністю, що полягає в матеріальному забезпеченні

негрошовим майном публічних завдань, функцій, повноважень органів місцевого самоврядування, а також прав територіальних громад;

– доктринальні положення щодо контрольної діяльності органів публічної влади, зокрема, виокремлено контроль: за діяльністю органів, які забезпечують безпосереднє управління комунальною власністю (тобто власне внутрішній контроль за самим управлінням, за суб'єктами, які скеровують управлінські процеси); за використанням об'єктів комунальної власності суб'єктами, що не наділені державно-владними повноваженнями (ідеться про контроль за діяльністю комунальних підприємств, установ, організацій, тих суб'єктів, акції яких повністю або частково знаходяться в комунальній власності);

– положення щодо шляхів усунення проблемних питань реалізації принципів, форм та методів управління комунальною власністю, що дозволило комплексно дослідити організаційно-правове підґрунтя розглядуваних відносин.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформовані в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані в:

– *правотворчій сфері* – для внесення змін і доповнень до чинного законодавства, його адаптації до кращих міжнародних зразків і стандартів (довідка впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України від 10.08.2018 № 22/385-1-15);

– *правозастосовній сфері* – для вдосконалення процесу правового регулювання управління комунальною власністю;

– *науково-дослідній сфері* – для подальших досліджень проблем адміністративно-правового регулювання управління комунальною власністю в Україні (акт про впровадження результатів дисертації в наукову діяльність ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» від 19.11.2018);

– *навчальному процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Актуальні проблеми адміністративного права України», «Інвестиційне право», а також під час написання підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій, у процесі професійної підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації спеціалістів органів місцевого самоврядування (акт про впровадження результатів дисертації у навчальний процес ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» від 19.11.2018).

Апробація результатів дисертації. Теоретичні положення, висновки та пропозиції було схвалено й рекомендовано на спільному засіданні кафедри підприємницького та корпоративного права, кафедри адміністративного права і процесу та кафедри фінансового права Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Основні положення дисертації були оприлюднені на таких міжнародних і всеукраїнських наукових заходах: «Права та обов'язки людини у сучасному світі» (Одеса, 11–12 листопада 2016 р.); «Правові системи

суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку» (Львів, 18–19 листопада 2016 р.); «Фінансова безпека України на сучасному етапі» (Ірпінь, 28 листопада 2016 р.); «Право як ефективний суспільний регулятор» (Львів, 17–18 лютого 2017 р.); «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (Запоріжжя, 27–28 жовтня 2017 р.); «Чинники розвитку юридичних наук у ХХІ столітті» (Дніпро, 3–4 листопада 2017 р.); «Сучасна університетська правова освіта і наука» (Київ, 23 лютого 2018 р.); «Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі» (Житомир, 19 квітня 2018 р.); «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (Одеса, 12–13 жовтня 2018 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційної роботи опубліковано в 31 науковій праці, з яких – 1 монографія, 21 стаття у наукових фахових виданнях України, наукових виданнях, включених до міжнародних наукометричних та зарубіжних виданнях, 9 тез наукових доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, які містять 15 підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, додатків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 408 сторінок, у тому числі 344 сторінки основного тексту, список використаних джерел – 487 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються її зв'язок з науковими програмами, планами та темами, мета й завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації.

Розділ 1 «Загальнотеоретичні основи управління комунальною власністю в Україні» складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Поняття комунальної власності та перспективи правового регулювання комунальної власності в Україні»* розглядаються різні доктринальні тлумачення поняття «комунальна власність», а також особливості правового регулювання відносин, пов'язаних із комунальною власністю; звертається увага на міжгалузеву природу інституту права комунальної власності. Наголошено, що з метою окреслення публічно-правової природи відносин у розглядуваній сфері завжди варто акцентувати увагу на публічному інтересі, публічній власності, публічних коштах.

При формуванні комунальної власності варто виходити з того, що відповідне майно обов'язково має використовуватися для задоволення потреб населення (публічних потреб). При цьому таке використання не повинне мати основною метою отримання прибутку, адже комунальні підприємства є некомерційними підприємствами (проте за бюджетним законодавством їм дозволяється мати власні кошти). У зв'язку з цим, більшість комунальних підприємств вважаються збитковими.

Органи місцевого самоврядування законодавчо наділені правомочностями здійснення права комунальної власності, тобто права щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності (або ж комунальним майном чи майном комунальної власності) з метою дотримання та реалізації публічних інтересів передусім відповідної територіальної громади.

У підрозділі 1.2 «Сутність поняття «управління комунальною власністю» та його співвідношення із суміжними категоріями» наголошується на тому, що питання управління упродовж тривалого часу перебуває в полі зору вчених з різних галузей знань. При цьому визначення поняття «управління» трактується по-різному, зважаючи на економічні, юридичні, політичні, математичні та інші сфери здійснення управління. Також у науці про публічне управління (державне, муніципальне, корпоративне) є різні методологічні підходи, концепції – тоталітарний, демократичний і державно-релігійний. Доведено, що розмаїття визначень поняття «державне управління» не означає того, що такі визначення існують автономно одне від одного – здебільшого простежуються спільні зв'язки між ними; окрім цього існує повний ланцюг: управління → публічне управління → державне управління. Тобто кожне наступне поняття є вужчим стосовно попереднього.

Розглядається співвідношення понять «управління комунальною власністю», «управління державною власністю», «управління публічною власністю», «публічне управління», «комунальне управління», «управління комунальним сектором економіки».

Особливості управління комунальною власністю проявляються в тому, що воно може здійснюватися шляхом передачі відповідних повноважень певним суб'єктам, а саме: територіальній громаді, представницьким органам місцевого самоврядування (місцевим радам), місцевим державним адміністраціям, окремим особам (наприклад, керівникам комунальних підприємств, установ, організацій). У цьому процесі має дотримуватися конституційне положення про те, що джерелом влади є народ.

Визначено, що мета управління комунальною власністю передбачає: планування, створення, придбання, експлуатацію, відновлення, заміну та реалізацію активів найбільш економічним та ефективним (раціональним) чином, що забезпечує виконання теперішніх і майбутніх завдань комунальних підприємств та органів місцевого самоврядування, територіальних громад із урахуванням вимог, що пред'являються до рівня створюваних товарів і послуг; визначення необхідного обсягу такої власності, що дозволяє надавати публічні послуги населенню за умови витрачання якнайменших сум бюджетних коштів; забезпечення розвитку економіки регіону, акумулювання додаткових доходів до місцевого бюджету; вирішення питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності відповідної територіальної громади; досягнення найвищого рівня благоустрою територіальної громади і соціального добробуту населення за мінімальних витрат (трудових, матеріальних, фінансових).

З погляду адміністративного права управління комунальною власністю – це багатоетапний процес, що полягає у здійсненні права комунальної власності виключно в публічних інтересах з метою забезпечення ефективного функціонування територіальних громад, органів місцевого самоврядування. Ознаками та особливостями управління комунальною власністю є такі: обов'язковим суб'єктом цих відносин виступає територіальна громада та/або органи місцевого самоврядування; відносинам управління комунальною власністю притаманний організаційно-майновий характер та публічна мета здійснення права комунальної власності.

Поняття «управління комунальною власністю» як правову категорію пропонується розуміти та розглядати в широкому та вузькому розумінні. Так, за «широкого» підходу управління комунальною власністю – це регламентована нормами права регуляторна діяльність органів публічної (державної та місцевої) влади. За «вузького» підходу – це регламентована нормами права діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, за допомогою якої вони реалізують свої розпорядчо-дозвільні функції.

У підрозділі 1.3 «Управління комунальною власністю як сфера наукових інтересів» досліджено різні погляди вчених і наукові праці, присвячені проблемам комунальної власності.

З огляду на наявні проблеми, питання управління комунальною власністю дедалі активніше досліджуються вченими. Можна виокремити науковців, які займаються в межах різних теоретичних концепцій вивченням загальнотеоретичних питань публічної, зокрема комунальної (муніципальної), власності, правових, економічних, державно-управлінських аспектів, методологічних основ управління власністю.

У зарубіжних закладах вищої освіти зазвичай є навчальні курси, звані «публічна адміністрація» (public administration), «публічне управління» (public management, public government), «адміністративні науки» (administrative sciences). В Україні на факультетах, де готують фахівців у галузі менеджменту, державного та муніципального управління також запроваджуються відповідні спеціальні курси та читаються лекції (наприклад, в Національній академії державного управління при Президентові України, Хмельницькому університеті управління та права, Академії адвокатури України).

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження правових проблем управління комунальною власністю становлять різноманітні праці вчених з різних галузей науки. У цьому контексті найчастіше досліджуються у спеціальній літературі:

➤ загальнотеоретичні та конституційно-правові основи управління комунальною власністю. Очевидно, що управлінські відносини мають конституційне підґрунтя. У зв'язку з цим, заслуговують на увагу праці, у яких розкриваються питання конституційних основ управління комунальною власністю (доробок таких науковців як: Г.М. Андреева, І.О. Бондаренко, В.Я. Мустафін, В.Д. Мазасєв, Е.В. Талапіна, О.О. Лєп'охін, Т.П. Георгієва,

А.В. Ларіонов, О.В. Дубровін, Ю.В. Нарикова, Д.О. Ветрова, О.А. Саурін, Є.С. Жилінський, В.Є. Чіркін, Х. Мостерт і П. Роджер);

➤ управління державною власністю у правовому аспекті (досліджують А.В. Вінницький, К.Г. Дзибік, Т.В. Капелько, О.С. Матненко, І.В. Караваєв);

➤ адміністративно-правові основи охорони права власності (тут варто відзначити доробок, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, Ю.В. Гридасова, Р.О. Денчук, О.С. Мірошніченко, О.І. Никитенко, Є. Курінного);

➤ правове регулювання житлово-комунального господарства (у цьому контексті особливий інтерес становлять роботи О.Ю. Андрєєвої, С.В. Богачова, А.Г. Вороніна, М.В. Глух, О.Є. Куща, І.В. Чеховської, Є.В. Пряхіна, О.М. Буханевича, О.М. Соколовської, В.М. Бабаєва);

➤ питання управління комунальною власністю у контексті публічного (державного та муніципального) управління (М.В. Павлов, Є.В. Курінний, О.О. Кравчук, О.П. Ковалевська, В.Л. Пількевич, В.М. Алексєєв, В.В. Мамонова, О.В. Ольшанський);

➤ управління міським господарством (розглядаються також і в доробку В.М. Бабаєва, В.М. Вакуленка, О.М. Єгорова, О.Г. Шаломенцевої);

➤ питання управління публічним майном (досліджують Ю.О. Портянкін, О.Г. Єрохін);

➤ цивільно-правові та господарсько-правові питання (оскільки комунальна власність є об'єктом приватного цивільно-правового регулювання, у межах дослідження аналізуються праці вчених-цивілістів, зокрема, таких як Л.А. Музика, І.В. Дзера, Ю.А. Дурнева, В.К. Камиш, О.Ю. Усков, В.Г. Голубцов, Г.Ф. Біглова, І.В. Єршова, І.В. Сухоставець, І.Є. Бугаєв, К.І. Скловський, У. Маттеї, В.А. Устименко, Е.В. Талапіна);

➤ муніципальний менеджмент (досліджують, наприклад, В.В. Іванов, П.А. Ореховський);

➤ управління власністю в різних економічних умовах (досліджують такі вчені-економісти, як В.Д. Бакуменко, М.М. Білінська, Н.А. Робертс та Р.Дж. Базил, С.В. Богачова, В.В. Бандурін, В.В. Касаткін, С.В. Торопов, В.Ю. Кузнецов, А.В. Савченко, Ю.А. Соловійов, О.Л. Соколова, М.Б. Двінський, О.М. Почекутова, В.В. Бондарь, І.І. Сергєєв, А.Т. Савельєва, В.В. Васін, А.В. Леві, Є.Є. Ломов, А.В. Анопрієнко, Д.А. Шишов, Г.Ф. Біглова, С.Г. Абдулманапов, Ю.М. Лапигін, Т.М. Алієва, Б.М. Бєдін, І.В. Бєдрій, Г.В. Гуселєтова, В.Б. Ломадзе, В.О. Романович, О.Г. Шаломенцева, Д.В. Смагін, М.О. Шабунін, Р.О. Камаєв, О.В. Артамонова, Д.В. Бакатін, М.І. Шварцман, О.М. Пахомова, С.А. Кімельман, М.О. Соколова, Т.О. Чувашова, К.М. Данілов, В.П. Володькін та інші);

➤ управління публічною власністю в контексті приватизації (досліджують М.В. Чечетов, М.Я. Затеєв, О.К. Мелешкін, В.П. Камишанський, Б.С. Удов та інші);

➤ управління нерухомим майном, що знаходиться у комунальній власності (досліджують, приміром, Р. Гравер, М. Соловійов, А.В. Татарова, І.В. Морус, В.В. Григор'єв, В.І. Глінка, О.М. Дюкова, Н.І. Пасяда);

➤ проблеми комунальної власності у контексті публічної власності розкриваються у монографіях за редакцією В.А. Устименка;

➤ управління фінансовими ресурсами територіальної громади (досліджують, зокрема, А.А. Коваленко, Л.А. Савченко, Н.Я. Якимчук).

Попри значну кількість наукових досліджень, очевидно, що адміністративно-правове підґрунтя управління комунальною власністю в Україні комплексно не досліджувалося.

У підрозділі 1.4 «Організаційно-правові проблеми забезпечення ефективного управління комунальною власністю в Україні» наголошується на тому, що формування ефективних адміністративно-правових та організаційних механізмів здійснення права комунальної власності, управління об'єктами такої власності пов'язане з вирішенням широкого кола проблем, зокрема, необхідно: 1) чітко визначити систему (коло) суб'єктів, які забезпечують управління комунальною власністю, їх повноваження, компетенцію у відповідних відносинах; 2) нормативно закріпити повноваження, механізми та гарантії реалізації прав власника комунального майна; 3) визначити коло об'єктів комунальної власності; 4) використовувати об'єкти комунальної власності виключно з метою вирішення публічних завдань і забезпечення публічних інтересів (зادля цього необхідно запровадити й активно упроваджувати ефективний моніторинг управління комунальною власністю); 5) розробити й нормативно закріпити критерії ефективного управління об'єктами комунальної власності та встановити реальні заходи юридичної відповідальності за їх порушення (проблемою є відсутність реальних заходів відповідальності за неефективне користування, використання об'єктів комунальної власності. Зважаючи на це, у власників і користувачів такими об'єктами практично відсутня мотивація щодо їх ефективного управління, користування та використання); 6) створити дієві громадські ради чи інші наглядові органи на місцях (на такі органи має покладатися опікування питаннями ефективного управління, користування, використання комунального майна без втручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядових суб'єктів).

Ефективне, ощадливе, раціональне управління та розпорядження комунальною власністю здійснюється, у першу чергу, в інтересах територіальних громад. Взагалі, проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації забезпечення публічного інтересу.

Виокремлено низку особливостей ефективності управління комунальною власністю: загальну соціальну ефективність такого управління (адже це передусім прояв соціального управління; соціальна ефективність означає, наскільки задовольняються публічні потреби, дотримуються публічні інтереси); ефективність організації та функціонування суб'єктів управління (для України це питання є особливо актуальним у контексті децентралізації влади та оптимізації структури, системи органів публічної влади); ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб (це положення може знайти своє відображення в актах проведених контрольних заходів,

зокрема тих, що демонструють як органи публічної влади, витрачають публічні кошти).

З практичного погляду завжди важливо визначити бажаний та реальний результат управління, а також оцінити зумовлений управлінськими рішеннями та діями ефект. Мають бути й критерії управління комунальною власністю. Проте вітчизняна практика таких критеріїв однозначно не сформулювала, не запропонувала.

Для досягнення мети управління мають чітко визначатися завдання управління стосовно конкретного об'єкта чи групи об'єктів комунальної власності; такі завдання мають виконуватися, реалізовуватися у чітко визначені часові проміжки; витрати та управління мають бути співрозмірними з отриманими корисними властивостями від об'єктів комунальної власності. Важливе значення має соціальна ефективність управління комунальною власністю. Тут варто зважати на практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб (такі особи мають бути достатньо кваліфікованими, з гарною діловою репутацією); додаткові видатки на утримання суб'єктів управління (наприклад, премії, нагороди) мають залежати від досягнутих соціальних результатів діяльності керованих об'єктів (наприклад, якщо в певному регіоні, районі міста погані дороги, підвищений рівень злочинності, низький соціальний стан та культурний розвиток населення тощо, то керівництво не має права претендувати на якісь заохочення, відзнаки) тощо.

Управління комунальною власністю є динамічною діяльністю. З огляду на це, органи публічної влади повинні оперативного реагувати на зміни в економіці країни, враховувати негативні тенденції, що мають місце у зв'язку з певними кризовими явищами, надзвичайними ситуаціями. Констатується, що в Україні відсутня окрема структура, яка опікується питаннями комунальної власності, та й немає потреби в її створенні. Водночас суб'єкти, залучені до цього процесу, мають більш виважено ставитися до використання та належного зберігання, збереженості комунального майна. Проблемою в Україні є плинність кадрів через недостатнє фінансування державних службовців, які мало вмотивовані виконувати свої функції належним чином; часті зміни керівництва як державних, так і місцевих органів влади. Як наслідок – відсутність відповідальних осіб за реалізацію тривалих проектів, програм з розвитку управління комунальною власністю.

Розділ 2 «Об'єктно-суб'єктний склад правовідносин у сфері управління комунальною власністю» складається з трьох підрозділів.

Підрозділ 2.1 «Об'єкти правовідносин у сфері управління комунальною власністю» присвячений ресурсам та об'єктам розглядуваних правовідносин. Визначено, що природні ресурси – це ті, які повністю або частково можуть бути відновлені (ліси, земельні угіддя, водойми); невідновлювані (нафта, газ, більшість корисних копалин). Природні ресурси перебувають у комунальній власності територіальної громади чи належать комунальним підприємствам (на праві постійного користування, господарського відання чи оперативного управління). Матеріальні ресурси (сировина, матеріали, енергія тощо) – це те,

що забезпечує процес управління комунальною власністю; такі ресурси можуть перебувати у комунальній власності, можуть бути орендовані у юридичних осіб публічного чи/та приватного права. Фінансові ресурси – кошти, які перебувають у комунальній власності (кошти місцевих бюджетів й інших публічних грошових фондів). Людські ресурси (люди) – це носії фізичних розумових, інтелектуальних здібностей, які організують, забезпечують процес управління комунальною власністю, забезпечують обіг та використання інших ресурсів, задіяних у цьому процесі.

Об'єкти управління комунальною власністю виступають складовою правовідносин публічного управління власністю громади, де суб'єктом виступає орган місцевого самоврядування. Причому делегування повноважень на управління власністю від імені та на користь територіальної громади, надає цим правовідносинам особливого публічного характеру.

Об'єкти комунальної власності поділяються на: об'єкти соціальної інфраструктури, що забезпечують життєдіяльність відповідної територіальної громади; об'єкти, необхідні для економічного та соціального розвитку; об'єкти, необхідні для виконання функцій та завдань місцевого самоврядування; інші об'єкти; залежно від призначення інфраструктури об'єкти комунальної власності можна поділити на об'єкти виробничої та невиробничої інфраструктури.

Досліджується судова практика з розгляду справ, пов'язаних із розмежуванням державної та комунальної власності (зокрема, аналізуються справи щодо передачі гуртожитків із державної до комунальної власності). Наявність значної кількості подібних судових спорів вказує на необхідність законодавчого розширення переліку суб'єктів, які мають право звертатися з ініціативою про передачу майна з державної до комунальної власності з метою захисту конституційних прав окремих представників територіальної громади.

Аналізуючи поняття та види об'єктів комунальної власності, зроблено висновок про наявність певної специфіки комунальної власності, яка полягає в тому, що об'єкти комунальної власності мають особливий цільовий характер, тому що слугують інструментом вирішення основних завдань місцевого значення, таких як задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення територіальної громади.

Для усунення можливих порушень стосовно об'єктів комунальної власності пропонується закріпити в законодавстві критерії об'єктів управління комунальною власністю: важливість для забезпечення повсякденних комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад; розташування на відповідній території; значимість для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань та функцій; можливість у довгостроковій перспективі забезпечити життєдіяльність територіальних громад, їх сталий економічний та соціальний розвиток. Наведені критерії можуть бути розширені.

У підрозділі 2.2 «Органи публічної влади й територіальні громади у відносинах з управління комунальною власністю» розглядаються проблеми

взаємодії на місцевому рівні між: власниками об'єктів комунальної власності та контролюючими органами (щодо сплати платежів); органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями (наприклад, стосовно визначення особливостей передачі тих чи інших об'єктів до комунальної власності та подальшого управління ними); органами державної влади та органами місцевого самоврядування (щодо передачі об'єктів з державної власності до комунальної та навпаки); органами місцевого самоврядування різного рівня (щодо управління спільними об'єктами комунальної власності); територіальними громадами та утвореними ними органами місцевого самоврядування (стосовно спільного обговорення та напрямів вирішення питань місцевого значення); органами місцевого самоврядування та утвореними ними комунальними підприємствами (щодо питань діяльності таких установ, їх фінансування тощо).

З-поміж державних органів, які наділені реальними повноваженнями у відносинах з управління комунальною власністю, виокремлено такі:

- Верховна Рада України (Парламент загалом; Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації; спеціальні тимчасові та спеціальні слідчі комісії Верховної Ради України; народні депутати);

- Кабінет Міністрів України;

- Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва (незважаючи на те, що Фонд спеціалізується на реалізації державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності, він має окреме імперативне повноваження і щодо управління комунальною власністю. Фонд погоджує (приймає) відповідно до законодавства рішення про передачу об'єктів державної власності в комунальну власність, до сфери управління інших уповноважених органів управління або Національної академії наук України, галузевим академіям наук, а також погоджує рішення про передачу об'єктів комунальної власності в державну власність).

До суб'єктів, наділених владними формальними повноваженнями у відносинах з управління комунальною власністю, належать:

- Президент України (з метою створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання, які утримують об'єкти соціальної інфраструктури та збереження функціонального призначення цих об'єктів, намагався свого часу прискорити процес їх передачі з державної власності у комунальну власність, для чого видавав відповідні укази);

- міністерства, відомства, служби;
- місцеві державні адміністрації.

Окрему групу суб'єктів складають органи місцевого самоврядування, адже управління майном, що знаходиться у комунальній власності, територіальні громади здійснюють безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування (міські ради та їх виконавчі комітети), що разом створюють багаторівневу ієрархію органів, функціонування яких і забезпечує механізм управління.

Розглядаються проблеми корупції у сфері управління комунальним майном. Визначено, що задля протидії явищам корупції пріоритетним напрямом є забезпечення прозорості та публічності управління комунальним майном (у цьому контексті досліджуються статuti різних територіальних громад).

Додатковою ознакою сторін має стати наявність самостійності в ухваленні рішення з передачі (прийняття) майнового об'єкта. Якщо рішення слід погодити з вищою інстанцією, то саме та інстанція буде майновим донором (реципієнтом), а орган (особа), що готує клопотання та пакет документів, вступить у правовідносини в якості уповноваженого представника.

У підрозділі 2.3 «Повноваження фондів, управлінь та відділів комунальної власності» розглядаються завдання, функції, повноваження різних місцевих органів, які задіяні в управлінні комунальною власністю.

Наголошується на тому, що управління комунальною власністю потребує налагодженої системи суб'єктів, які забезпечують організацію діяльності та функціонування об'єктів, що належать до комунальної власності територіальних громад. З цією метою більшість місцевих рад утворили управління комунальної власності (Миколаївська, Чернігівська, Львівська, тощо) або департаменти з управління комунальної власності (Одеська, Київська, Харківська) та затвердили відповідні Положення про ці управління (департаменти), які, до речі, містять відмінності щодо переліку функцій та завдань. Це знову ж таки повертає нас до необхідності затвердження на законодавчому рівні основних правил управління об'єктами комунальної власності шляхом видання єдиного нормативно-правового акта, який би регламентував роботу управлінь (департаментів), під час реалізації місцевої політики у сфері управління комунальною власністю, забезпечення надходжень грошових коштів до місцевих бюджетів за рахунок ефективного обліку, збереження та використання майна територіальної громади.

Позитивно, що в Україні на місцевому рівні задля підвищення ефективності управління комунальним майном створюються та функціонують фонди, управління та відділи комунальної власності (комунального майна) як структурні підрозділи місцевих рад, що забезпечують організацію та здійснення заходів із комплексного обстеження, інвентаризації та впорядкування об'єктів комунальної власності відповідних територіальних громад. Положення про ці органи за своїм змістом та структурою можуть дещо різнитися, найчастіше в них відсутній розділ, який би визначав обов'язки, натомість чітко визначені права, компетенція (яка, приміром, у Положенні про

управління комунальної власності Львівської міської ради є лише розширеними правами), завдання, загально окреслюються питання відповідальності, фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Тільки у Положенні про постійну комісію Івано-Франківської обласної ради з питань соціально-економічного розвитку, управління комунальною власністю, розвитку малого та середнього бізнесу, затвердженому рішенням обласної ради від 04.01.2011 р. № 38-2/201, закріплені також її обов'язки.

Керівники спеціалізованих підрозділів органів місцевого самоврядування (фондів, департаментів, управлінь, комітетів з питань управління комунальною власністю) в ідеалі мають володіти спеціальними знаннями. Їх варто відносити з цієї підстави також до категорії фахівців, але більш високого рівня, що виконують управлінсько-виконавчі функції.

В умовах певного занепаду та погіршення фактичного стану комунального майна, фонди управління комунальної власності чи їх аналоги мали би уважніше ставитися до збереження таких об'єктів, а не тільки організовувати управління комунальним майном.

Розділ 3 «Стадії управління комунальною власністю в Україні: правовий аспект» складається з п'яти підрозділів.

Підрозділ 3.1 «Загальні положення про стадії управління комунальною власністю» присвячено дослідженню процесуальних моментів в управлінні комунальною власністю. Грунтуючись на стадіях (етапах) реалізації процесу управління корпоративною власністю, управління місцевими фінансами, виокремлено та досліджено такі стадії управління комунальною власністю:

1) інвентаризація – отримання, узагальнення, опис даних існування об'єктів комунальної власності. На цьому етапі збирається, отримується 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 технологічні характеристики; інформацію про права власників тощо. Логічним завершенням цього етапу повинні стати розробка і ведення реєстру об'єктів 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 в контексті загальноекономічних завдань розвитку регіонів. Механізм

управління активами повинен бути розроблений в рамках стратегічного плану управління активами (тут важливе значення має нормативно закріплена класифікація таких активів. У цьому контексті досліджено досвід класифікації активів м. Денвера у США, де за метою використання власності виділяються такі групи: активи, що безпосередньо використовуються місцевою владою, соціальні активи, залишкові активи);

б) організаційні процедури. Ефективна стратегія управління комунальною власністю передбачає централізацію функції управління активами. Процедура управління власністю та різні типи операцій з власністю (придбання, експлуатація та реалізація) по можливості повинні бути формалізовані (тобто чітко прописані в 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.

Досліджуючи програми розвитку ефективного управління об'єктами комунальної власності територіальних громад України (зокрема, м. Первомайська Миколаївської області), зроблено висновок, що управління об'єктами комунальної власності територіальної громади здійснюється, зокрема, за такими напрямками: приватизація (відчуження) об'єктів комунальної власності територіальної громади; оренда об'єктів комунальної власності територіальної громади; прийняття до комунальної власності майна, яке перебуває на балансі підприємства іншої форми власності; ліквідація непрацюючих комунальних підприємств; прийняття до комунальної власності безхазяйного майна та відумерлої спадщини.

Підрозділ 3.2 «Планування, прогнозування та моніторинг у процесі управління комунальною власністю». Як етап управління об'єктами комунальної власності планування має доволі важливе економічне значення, оскільки створює умови для реалізації державної політики економічного розвитку країни загалом та її окремих регіонів. На цьому етапі управління орган місцевого самоврядування на локальному рівні створює умови для систематизації власних та іноді делегованих повноважень щодо економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці та забезпечення на її території ефективного використання об'єктів комунальної власності. При цьому планування охоплює не лише питання забудови чи реконструкції об'єктів комунальної власності, адже використовується і для інших економічних аспектів діяльності місцевої влади. Убачається, що

такими питаннями можуть бути ремонт об'єкта комунальної власності, встановлення на ньому нового обладнання, формування нових робочих місць тощо.

Прогнозування у відносинах з приводу управління комунальною власністю – це процес формування науково обґрунтованих прогнозів розвитку об'єкта чи сукупності об'єктів комунальної власності, в основу якого покладено попередні тенденції розвитку даних об'єктів, що мали місце у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Як метод управління об'єктами комунальної власності прогнозування є неодмінним елементом стратегії їх розвитку, оскільки саме науково обґрунтований прогноз має бути покладено в основу стратегічного плану розвитку.

Планування управління комунальною власністю передбачає визначення конкретних напрямів використання об'єктів комунальної власності, а також комплексу показників і дій, досягнення та здійснення яких відбувається у межах певного часового проміжку.

Моніторинг управління комунальною власністю передбачає постійне спостереження за процесом управління.

У підрозділі 3.3 «Облік як етап управління комунальною власністю: правові питання» наголошено на тому, що ефективно управління комунальною власністю залежить від того, як ведеться облік за формуванням та використанням об'єктів комунальної власності. Облік таких об'єктів передбачає: ведення бази даних комунального майна; облік майна відповідно до наданої юридичними особами міської комунальної власності бухгалтерської документації (інвентаризаційні відомості, баланс); проведення аналізу правомірності продажу, списання з балансу юридичних осіб комунальної власності основних засобів; забезпечення виготовлення необхідної технічної та правовстановлюючої документації на нерухоме майно територіальної громади; проведення аналізу руху майна, обробку інформації про склад комунального майна на звітну дату, оперативне оновлення даних у зв'язку з відчуженням, надходженням та зносом майна.

Таким чином, першочерговим етапом є вирішення завдання щодо забезпечення повного обліку всіх об'єктів, розташованих на території територіальної громади, що входять до складу комунальної власності.

Головним інструментом у вирішенні завдання щодо забезпечення повного обліку всіх об'єктів, розташованих на території територіальної громади, є Реєстри комунальної власності із систематизованими даними про всі земельні ділянки, будівлі, споруди і приміщення тощо, що знаходяться у комунальній власності.

У будь-якому вигляді комунальна власність має обліковуватися у реєстрах, які містять такі основні дані: опис об'єктів (типові характеристики кожного окремого об'єкта та ознаки які роблять його відмінним від інших об'єктів); місцезнаходження об'єктів; документи, що підтверджують право власності на об'єкти комунальної власності, якими володіють органи місцевого самоврядування; перелік обмежень на використання об'єктів;

оціночна вартість об'єктів; інша інформація, пов'язана зі специфікою та використанням об'єктів комунальної власності.

Доцільно ще передбачити: єдину систему даних обліку, контролю та аналізу комунальної власності; розробку правил і процедур оновлення даних; забезпечення збереження інформації та незалежності від технічних засобів, що застосовуються; реалізацію заходів відповідальності за надання недостовірної інформації.

Досліджено результати державного фінансового аудиту деяких місцевих бюджетів України, у результаті чого виявлено таке: часто розміри ставок орендної плати за користування нежитловими приміщеннями комунальної власності занижувались; при визначенні порядку розподілу орендної плати між орендодавцем і місцевим бюджетом не враховувались інтереси територіальної громади щодо необхідності збільшення надходжень до бюджету; продаж нежитлових приміщень за заниженою вартістю; незаконне відчуження об'єктів комунального нерухомого майна.

Облік комунальної власності має бути автоматизованим. Примітно, що вітчизняні фахівці пропонують відповідні технологічні продукти, програмне забезпечення. У цьому контексті досліджується програмне забезпечення підприємства «СОФТПРОЕКТ» і науково-виробничої фірми «ГРІС», які здійснюють свою діяльність у галузі сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій і пропонують системи автоматизованого ведення єдиного реєстру нерухомого комунального майна територіальної громади міста.

У підрозділі 3.4 «Контроль у сфері управління комунальною власністю» йдеться про контроль: за діяльністю органів, які забезпечують безпосереднє управління комунальною власністю (тобто це своєрідний внутрішній контроль за самим управлінням, за суб'єктами, які скеровують управлінські процеси); за використанням об'єктів комунальної власності суб'єктами, що не наділені державно-владними повноваженнями (ідеться про контроль за діяльністю комунальних підприємств, установ, організацій, тих суб'єктів, акції яких повністю або частково знаходяться у комунальній власності).

Залежно від мети, контрольні заходи можуть бути: поточні, які здійснюються у процесі виконання програм, планів; результативні, які здійснюються за результатами діяльності за звітний період; тематичні, які здійснюються за конкретними проблемами або напрямками.

Доведено, що контроль є тією стадією, що опосередковує весь процес управління комунальною власністю. Без належного контролю неможливо говорити, що в державі управління здійснюється з дотриманням всіх вимог щодо його ефективності. Для України це питання є вельми актуальним, адже безконтрольне використання об'єктів комунальної власності має місце на практиці, так само трапляються випадки їх нецільового використання тощо.

Підрозділ 3.5 «Сучасні проблеми охорони та відповідальності (на прикладі відносин у сфері комунальної власності)». Юридичним підґрунтям

охорони комунальної власності є норми різних галузей права та законодавства: конституційного (ст. 13, 41, 142, 143 Конституції України), адміністративного (наприклад, норми Кодексу України про адміністративні правопорушення), фінансового (ідеться, зокрема, про контроль та відповідальність за порушення бюджетного законодавства у процесі управління бюджетними коштами; доходи місцевих бюджетів є власністю територіальної громади, тобто на них також поширюються положення публічно-правового регулювання та управління комунальною власністю), земельного (наприклад, ст. 78, 156, 211 Земельного кодексу України), кримінального (розділ VI Кримінального кодексу України «Злочини проти власності»), цивільного і господарського (коли йдеться про охорону власності у приватноправовому порядку, то звертається увага на речово-правові, зобов'язально-правові й інші засоби захисту, які у роботі ґрунтовно не досліджуються). Отже, варто виокремлювати приватно- та публічноправові заходи охорони права власності.

Охорона комунальної власності розглядається в контексті охорони майна, відповідно до Закону України від 22 березня 2012 р. «Про охоронну діяльність».

Аналізуються випадки шахрайств, пов'язаних із заволодінням комунальним майном, наприклад, у 2017 р. до Сихівського районного суду міста Львова скеровано обвинувальний акт щодо мешканця Луганської області, який використав підроблені рішення та розпорядження органів місцевого самоврядування, а також органів влади, на підставі яких нотаріус провів реєстрацію права власності на більш ніж 20 об'єктів нерухомого майна, а згодом зловмисник разом із нотаріусом оформили договори купівлі-продажу цього майна. Також у березні 2017 р. за розкрадання комунального майна територіальної громади та заволодіння коштами комунальних підприємств затримано Першого заступника голови Шевченківської райдержадміністрації Києва – В. І. Андрєєва (викрито схему, за якою посадовець займався привласненням майна територіальної громади за допомогою підроблених правовстановлюючих документів, які використовувалися в подальшому в нотаріальних конторах для зміни власника). Наголошується, що нині відсутнє узагальнення судової практики у справах про злочини проти комунальної власності, що, у свою чергу, не забезпечує можливості ефективного відстеження, оцінки та тенденцій зміни концепцій правового регулювання в відповідній сфері.

Різне за правовим режимом майно має власний режим адміністративно-правової охорони. У цьому контексті досліджуються питання охорони комунального майна на договірних засадах поліцією охорони, муніципальною охороною.

Розділ 4 «Принципи, методи та форми управління комунальною власністю в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Принципи управління комунальною власністю», ґрунтуючись на дослідженнях, присвячених науковому обґрунтуванню системи управління державною та комунальною власністю, запропоновано до

розгляду такі спеціальні принципи управління комунальною власністю в Україні:

1) оптимального співвідношення державної, комунальної та приватної видів (форм) власності (під оптимальністю слід розуміти використання об'єктів різних форм власності задля дотримання балансу публічних і приватних інтересів, а також достатність власності для забезпечення вирішення питань місцевого значення);

2) комплексності та системності управління (отримує свій прояв у взаємозв'язку функцій управління комунальною власністю, спільної мети управління, що забезпечує спрямованість системи елементів управління; єдності дії органів представницької і виконавчої влади, всіх керівників структур та осіб; органічне поєднання економічних і адміністративних методів управління; у використанні єдиних критеріїв оцінки ефективності управління тощо);

3) раціональної динаміки перехідних процесів при зміні видів власності (йдеться про роздержавлення, приватизацію, деприватизацію, націоналізацію, денационалізацію тощо);

4) контролю оцінки комунального майна на основі врахування прибуткового, ринкового і витратного підходів (порушення цього принципу трапляються на практиці, коли майно оцінюється значно дешевше від його реальної ринкової вартості, а така занижена оцінка у майбутньому впливає, наприклад, на вартість оренди);

5) інформатизації та прозорості всіх етапів, стадій процесу управління комунальною власністю (ці процеси мають бути максимально відкритими для громадськості, зацікавлених суб'єктів, інвесторів, інших осіб);

6) розумного використання зарубіжного досвіду приватизації і націоналізації («розумне використання» означає запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн з урахуванням внутрішньодержавних особливостей, а також всебічне вивчення негативного досвіду);

7) професійної вертикалі, оплати праці, прогресивної мотивації (означає, що виконання функцій, пов'язаних із управлінням комунальною власністю, має здійснюватися кваліфікованими спеціалістами виключно на оплатній основі, щоб мінімізувати приватну зацікавленість чиновників у тих чи інших процесах, має реалізовуватися виключно публічний інтерес. Окрім цього, варто звертати увагу на систему підготовки кадрів і підвищення їх кваліфікації, унеможливлення корупції при прийомі та оцінці рівня їх кваліфікації, матеріальне заохочення, кар'єрне зростання тих посадових осіб, які практично демонструють здатність організувати ефективне управління комунальною власністю);

8) відповідальності суб'єктів управління за стійкість розширеного відтворення власності та ефективність використання її об'єктів (даний принцип на сьогодні в українських реаліях є декларативним, але у майбутньому матиме практичне впровадження, коли будуть реальні заходи політичної, соціальної відповідальності за соціальну та економічну

ефективність управління; коли припиниться розкрадання та знищення публічної власності);

9) ефективного управління комунальною власністю (реалізація, дотримання даного принципу залежить від того, наскільки практично реалізуються перелічені вище принципи).

У підрозділі 4.2 «*Методологія управління комунальною власністю: правовий аспект*» розглядаються різні методи управління комунальною власністю. Під методами управління об'єктами комунальної власності пропонується розуміти систему засобів та 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 та цільового характеру використання об'єктів комунальної власності.

Організаційні або організаційно-розпорядчі методи управління комунальною власністю полягають у тому, що управлінська діяльність у розглядуваній сфері має бути чітко спроектована, зорієнтована на результат, регламентована відповідними правовими нормами, забезпечена технічними можливостями. Наразі важко окреслити множинність таких методів; можливо, доречно говорити про організаційно-розпорядчий метод як єдиний.

Економічні методи управління покликані забезпечувати: ощадливе й економічно безпечне використання майна територіальної громади, зацікавленість органів місцевого самоврядування в подальшому розвитку та підвищенні ефективності виробництва, соціальному захисті жителів відповідної територіальної громади. У цьому контексті досліджено економічні інтереси громадян, інвестування, оподаткування.

Економіко-математичні методи управління належать до автоматизованих методів управління, де використовують новітні комп'ютерні технології, програмне забезпечення (тобто йдеться про автоматизовану систему управління, що забезпечує мінімізацію часу на комунікаційні процеси в організації, підвищує якість обліку та контролю за управлінськими процесами, забезпечує оптимальне планування, використання та розпорядження об'єктами комунальної власності).

Адміністративні методи управління комунальною власністю – це способи владно-розпорядчого впливу на посадових осіб та структурні підрозділи органу місцевого самоврядування, у віданні яких знаходяться об'єкти комунальної власності, що здійснюється в рамках компетенції керуючого суб'єкта з використанням встановлених форм впливу. До переліку адміністративних методів управління віднесено: розпорядження, заборона, дозвіл, переконання, заохочення та адміністративний примус.

Соціально-психологічні методи управління комунальною власністю – це система прийомів, спрямованих на оптимізацію людських ресурсів, задіяних у сфері комунальної власності, з метою досягнення стратегічної мети (створення умов для розвитку комунальної власності територіальної одиниці та забезпечення її інвестиційної привабливості). Враховуючи комплексний

характер правовідносин у сфері комунальної власності, використання цих методів управління є не безпідставним, а цілком виправданим напрямом владно-розпорядчої діяльності, яка зумовлена певними чинниками.

Правові методи управління комунальною власністю являють собою сукупність засобів впливу, які реалізуються за допомогою правового регулювання та регламентування відносин у сфері комунальної власності, метою яких є забезпечення чіткої поведінки учасників правовідносин. Правове регулювання та регламентування як методи управління комунальною власністю полягають у здійсненні владно-розпорядчого впливу через систему нормативно-правових актів державного (Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інше) та локального рівнів (акти органів місцевої влади), метою якого є досягнення стратегічної мети управління. Указані методи пов'язані між собою, оскільки здійснення правового регулювання суспільних відносин неможливе без регламентації механізмів впливу на нормативно-правовому рівні. Цей факт обумовлений правовою природою досліджуваних методів та їх сутністю, яка передбачає єдину мету – упорядкування суспільних відносин та направлення їх у відповідне правове русло.

У підрозділі 4.3 «Адміністративно-правова сутність форм управління комунальною власністю» досліджуються різні форми управління комунальною власністю.

Такі форми управління комунальною власністю як приватизація комунальної власності, оренда, іпотека, передача в довірче управління, концесія регулюються нормами цивільного та господарського законодавства, але у випадку застосування їх щодо комунальної власності набувають публічного характеру, позаяк однією зі сторін виступають територіальні громади, точніше їх представники – органи місцевого самоврядування. Таким чином, зазначені правовідносини набувають адміністративного характеру й додатково регулюються нормами адміністративного права.

Приватизація як форма управління комунальною власністю є трансформацією комунальної власності у приватну через викуп, продаж на аукціоні, продаж пакетів акцій, власником якого є територіальна громада. Аналізуються положення про приватизацію та відчуження комунального майна смт Козин Обухівського району Київської області, м. Дубно Рівенської області тощо.

Приватизація становить регламентовану форму управління комунальною власністю, спрямовану на відчуження власності територіальної громади. Первинним власником комунальної власності виступає саме територіальна громада, а органи місцевого самоврядування як уповноважені представники територіальної громади розпоряджаються власністю, тобто є публічними власниками. Численні судові спори, які виникають між членами територіальної громади та органами місцевого самоврядування, свідчать про те, що механізм приватизації комунальної власності належним чином не налагоджений.

Управління комунальною власністю повинно відбуватися у правовому полі та відповідати демократичним процесам. З огляду на це, пропонується нормативно закріпити обов'язок проведення референдуму із приводу приватизації комунального майна, що доповнило б форму управління комунальною власністю необхідним компонентом – згодою власника на відчуження його власності. Звісно, проведення місцевого референдуму спричиняє додаткові фінансові витрати з місцевого бюджету, тому потрібно звузити й закріпити перелік об'єктів комунальної власності, стосовно яких питання приватизації вирішуються територіальною громадою шляхом прямої демократії. Крім того, враховуючи розмір фінансових витрат, який виникає в разі звернення до судових інстанцій, проведення референдуму може бути економічно вигіднішим. Приватизація або інше відчуження об'єктів комунальної власності, які мають істотне значення для населення, проводяться не так часто, тому можна закріпити вичерпний перелік майна, який має особливе значення в житті населення та відчуження якого може призвести до шкідливих наслідків (безробіття, відсутності можливості задоволення культурних, освітніх або інших потреб тощо). Передовсім це містоутворюючі підприємства та підприємства, власником якого може стати колектив у результаті переходу майна комунального підприємства у власність трудового колективу. У цьому разі проведення референдуму спрямовано не на збільшення прояву демократії, а саме на вдосконалення правової форми управління комунальною власністю.

Оренда як форма управління комунальною власністю спрямована на створення умов для отримання доходу від використання комунального майна. Об'єктами оренди комунального майна є: цілісні майнові комплекси комунальних підприємств та їх структурних підрозділів; нерухоме майно (нежитлові приміщення, будівлі, споруди); окреме індивідуально визначене майно, що знаходиться на балансі комунального підприємства, організації, установи. Не може бути об'єктом оренди майно, передача якого заборонена законодавством України.

З огляду на існуючі конфлікти, нині особливу увагу необхідно приділяти страхуванню комунального майна, яке передається в оренду. І це пояснюється також тим фактом, що майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування, не повинні ослаблювати економічної, матеріальної, фінансової основи місцевого самоврядування, а, навпаки, – мають зменшувати їх обсяг і поліпшувати умови надання публічних послуг населенню.

Стосовно іпотеки як форми управління комунальною власністю, то тут зазначається, що за загальним правилом правовідносини із приводу укладання договору іпотеки належать до категорії цивільного та господарського права, але коли зазначений договір відбувається щодо комунальної власності, то тоді зазначені правовідносини набувають публічно-правового характеру.

Представник власника комунального майна – територіальної громади, органи місцевого самоврядування, з метою управління об'єктами комунальної власності можуть укладати певні договори задля розвитку територіальної

громади. Органи місцевого самоврядування як представники територіальної громади можуть самостійно реалізовувати право власності стосовно комунальної власності, а можуть доручити це іншим особам, уклавши договір довірчого управління майном. Це ще одна форма управління комунальною власністю, яка спрямована на використання комунального майна. Виконуючи свої функції, органи місцевого самоврядування можуть укласти договір довірчого управління комунальною власністю з метою передачі права управління комунальним майном іншим особам та отримання від цього доходу.

Управління об'єктами комунальної власності обумовлює вибір специфічних правових засобів їх господарського використання, таких як концесія, що останнім часом набуває важливого практичного значення.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено дослідження загальнотеоретичних основ управління комунальною власністю в Україні, об'єктно-суб'єктного складу правовідносин у сфері управління комунальною власністю, проаналізовано адміністративно-правове підґрунтя стадій, принципів, форм і методів управління комунальною власністю та запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає в розробці комплексної доктрини організаційно-правового забезпечення управління комунальною власністю в Україні. Відповідно до поставленої мети і завдань сформульовано висновки та пропозиції, які мають теоретичне і практичне значення:

1. Власність – це суспільні відносини, пов'язані із привласненням якогось об'єкта, і необов'язково такі відносини потребують правового регулювання. Відносини власності, врегульовані правом, – це вже право власності, що передбачає право на володіння, користування та розпорядження відповідними об'єктами. Тут постають питання охорони власності, державного примусу, відповідальності тощо. Відносини права власності передбачають наявність юридичного оформлення й усі його наслідки. Комунальне майно та об'єкти комунальної власності ототожнюються; комунальна власність – це економічні та правові відносини, пов'язані з комунальним майном (об'єктами комунальної власності). Термінологічна проблема полягає в тому, що в різних нормативно-правових актах вживаються всі ці поняття і ніде не надається обґрунтування їх розмежування чи тотожності. Для подолання цієї проблеми необхідно зробити низку змін у законодавстві або ж прийняти закон про комунальну власність (чи його аналог).

2. Забезпечення однакових стандартів державного управління вимагає від керівництва країни запровадження дієвих механізмів децентралізації влади, які повинні передбачати баланс двох основних категорій: інтересів територіальної громади та інтересів держави. Особливої актуальності це завдання набуває в умовах сучасної політичної та соціально-економічної кризи в країні, подолання якої знаходиться саме в площині владно-організаційної діяльності.

3. Управління комунальною власністю є міжгалузеву категорією (економічною, управлінською, правовою тощо). У вітчизняному законодавстві та в юридичній літературі управління комунальною власністю розглядається у цивільно-, господарсько-, фінансово-, конституційно-, адміністративно-, кримінально-правовому аспектах. При цьому відсутня одностайна думка, що ж саме являє собою таке управління. Найчастіше йдеться про прив'язку до публічного майна, публічних інтересів, менеджменту, публічного та державного управління.

4. У сучасних умовах розвитку суспільних відносин залишається невирішеним питання продажу та приватизації комунального майна й напрямів використання коштів від цього. Як і питання контролю за використанням коштів від продажу, приватизації та оренди. Окрім цього, відсутній чітко визначений механізм практичної передачі майна, що знаходиться у спільній власності територіальних громад, до комунальної власності відповідних громад та управління таким майном. Потребує також вирішення питання безпосередньої взаємодії місцевих рад з відповідними територіальними громадами при розгляді питань стосовно майна спільної власності територіальних громад.

5. Проблемою залишається невизначеність того, що саме належить до об'єктів комунальної власності, відсутність критеріїв віднесення майна до категорії комунального. Доведено, що об'єкти комунальної власності використовуються здебільшого задля виконання різноманітних соціальних завдань, проте не варто відкидати матеріальну, фінансову зацікавленість суб'єктів права комунальної власності, а інколи навіть має бути навпаки – органи місцевого самоврядування мають сприяти надходженню до місцевого бюджету коштів від користування комунальним майном, від його оренди тощо. Так, від того, наскільки ефективно здійснюється управління комунальною власністю, залежить рівень доходів та видатків місцевих бюджетів. Найбільш оптимальною видається ситуація, за якої видатки на утримання об'єктів комунальної власності не перевищують обсяг доходів, отриманих від процесу такого управління. У цьому аспекті важливо забезпечити чіткий облік і контроль об'єктів, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади. Зауважено, що розвиток технологій та інформаційних відносин позитивно позначається на управлінні комунальною власністю, водночас – недостатньо. Так, на офіційних веб-сайтах управлінь комунальною власністю і містах, районах у містах украї обмежено викладається інформація про комунальне майно, та й не має достатньо систематизованого викладу. У зв'язку з цим, пропонується структура інформаційного ресурсу, де має викладатися в відкритому доступі інформація про об'єкти комунальної власності.

6. Питання формування, реформування та підвищення ефективності функціонування комунальної власності є головними у зміцненні економічної та матеріальної основи місцевого самоврядування. Для ефективного управління комунальною власністю має існувати правова, економічна,

організаційна й технічна база. Організоване належним чином підґрунтя для управління комунальною власністю дозволить збільшити надходження до місцевих бюджетів, залучити інвестиції для реалізації різноманітних проектів, спрямованих на поліпшення життєдіяльності населення та раціонального надання публічних послуг тощо.

7. Державні органи наділені певними повноваженнями у відносинах з управління комунальною власністю, але їх обсяг і характер суттєво різняться. Для наочності державні органи класифіковано на ті, які наділені реальними повноваженнями у відносинах з управління комунальною власністю: Верховна Рада України (Парламент у цілому; Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; спеціальні тимчасові та спеціальні слідчі комісії Верховної Ради України; народні депутати), Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України (а також його регіональні відділення та представництва). Органи, які наділені формальними повноваженнями в відносинах із управління комунальною власністю: спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації, Президент України, міністерства, місцеві державні адміністрації.

Територіальні громади можуть здійснювати право комунальної власності як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – місцеві ради. Проблемою на сьогодні є участь територіальних громад у процесі управління комунальною власністю.

8. Управління комунальною власністю є складним процесом, що складається з декількох етапів чи стадій і 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. При цьому важливою стадією управлінського процесу є прийняття управлінського рішення. Ухвалення такого рішення розглядається як фактор підвищення ефективності управління комунальною власністю, результативності роботи керівників, виконавців тощо.

9. Усі стадії, етапи, напрями управління комунальною власністю мають бути спрямовані на мету управління та на результат. Саме це створює міцне підґрунтя для подальшого і постійного вдосконалення управлінського процесу, з метою підвищення його ефективності. Результати моніторингу ефективності, у свою чергу, мають включатися до пріоритетних напрямів місцевої фінансової та економічної політики, мають підвищувати рівень зацікавленості, наприклад, органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів від комунальної власності. Саме таке управління дозволяє оцінити фінансово-економічну та соціальну ефективність і значущість діяльності тих чи інших комунальних підприємств.

10. У процесі планування, прогнозування та моніторингу управління комунальною власністю має існувати стратегічний план такого управління, що передбачає: 1) визначення стратегічної мети управління комунальною власністю задля підвищення ефективності такого управління тепер та в

майбутньому. При цьому важливо, аби така мета відповідала загальним завданнями розвитку відповідної територіальної громади, регіону та держави загалом; 2) оцінку основних характеристик публічних послуг підприємствами, установами, організаціями комунальної форми власності. Частина цих послуг має оплатний характер, і кошти, що надходять від них, можуть зараховуватися до відповідного місцевого бюджету або бути власними надходженнями бюджетних установ; 3) оцінку попиту на публічні послуги. Особливо на етапі прогнозування напрямів підвищення ефективності управління комунальною власністю варто визначити, на які послуги є більший попит, на які – менший; які послуги потребують більших витрат (часових, матеріальних, фінансових), які – менших. З огляду на дані та показники, можна коригувати плату за послуги. Іноколи навіть вигідніше зменшити вартість найбільш популярних послуг, якщо є конкуренти; 4) розроблення тактики управління комунальною власністю. Управління має забезпечувати збереження відповідних об'єктів, у разі необхідності – проведення відновлювальних робіт, модернізацію тощо; 5) фінансове планування управління комунальною власністю, адже необхідно мати максимально деталізовані дані щодо рівня витрат, пов'язаних із експлуатацією, модернізацією тощо; імовірні надходження від оренди, приватизації, реалізації об'єктів комунальної власності тощо. І, що особливо важливо, – уживати максимальних заходів, щоб надходження перевищували витрати, у іншому разі такі об'єкти вважатимуться збитковими, згодом вони приходять (чи їх доводять) у занедбаний стан, місцевій владі не вигідно утримувати такі об'єкти й вона намагається їх реалізувати вже за ціною, меншою від ринкової; 6) моніторинг і контроль управління охоплюють: оцінку ефективності реалізації стратегії та тактики управління комунальною власністю; вжиття заходів і проведення профілактичних робіт, що забезпечують стабільне функціонування системи управління загалом.

11. Власник об'єктів комунальної власності має формувати, визначати, нормативно закріплювати та послідовно реалізовувати власну майнову політику. На жаль, вітчизняне законодавство не визначає такий вид політики. Аргументовано, що в межах здійснення майнової політики власник комунального майна: забезпечує його використання виключно за його цільовим призначенням; вживає заходів для отримання максимального ефекту від використання цього майна; використовує його як інструмент економічного, матеріального, фінансового, інвестиційного розвитку відповідної території; вживає заходів зі збереження такого майна в такому стані, щоб його використання було ефективним, соціально потрібним.

12. Для усунення недоліків та порушень в управлінні комунальною власністю необхідно: посилити контроль за веденням реєстру комунальної власності; проводити в строки, встановлені законодавством, інвентаризацію та оцінку об'єктів комунальної власності; проводити перевірки збереження й використання за призначенням комунального майна; підвищити ефективність діяльності балансової комісії в вирішенні питань управління комунальним майном.

13. Охорона комунальної власності може бути правовою (створення нормативно-правової бази задля врегулювання відносин, пов'язаних із формуванням, володінням, користуванням, розпорядженням комунальним майном) і технічною (забезпечення схоронності об'єктів комунальної власності за допомогою матеріальних і людських ресурсів).

14. Принципи управління комунальною власністю на законодавчому рівні не закріплені, проте їх можна вивести із принципів управління такими об'єктами: державною власністю, об'єктами публічної власності, нерухомістю, нерухомим майном тощо. Принципи управління комунальною власністю розуміються як його певні закономірності, пізнані наукою і сприйняті практикою, а також охарактеризовані (зафіксовані, закріплені) у відповідних поняттях та/або правових нормах. Виокремлено загальноправові принципи (законність, рівність усіх форм власності, справедливості, недискримінації тощо). До спеціальних принципів управління комунальною власністю в Україні віднесено такі: оптимального співвідношення державної, комунальної та приватної видів (форм) власності; комплексності та системності управління; раціональної динаміки перехідних процесів при зміні видів власності; контролю оцінки комунального майна на основі врахування прибуткового, ринкового і витратного підходів; інформатизації та прозорості всіх етапів, стадій процесу управління комунальною власністю; розумного використання зарубіжного досвіду приватизації та націоналізації; професійної вертикалі, оплати праці, прогресивної мотивації; відповідальності суб'єктів управління за стійкість розширеного відтворення власності та ефективність використання її об'єктів; ефективного управління комунальною власністю.

15. Методами управління об'єктами комунальної власності є система засобів та способів, за допомогою яких забезпечується владно-розпорядчий вплив центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на сферу комунальної власності, з метою забезпечення законності, економічної раціональності, цільового характеру використання об'єктів комунальної власності в рамках відповідної компетенції. Усі досліджені методи управління об'єктами комунальної власності утворюють єдину систему та повинні розглядатися у цілісності їх елементів, що обумовлено такими чинниками як структурованість суспільних відносин у сфері комунальної власності та їх спрямування на досягнення єдиної мети. До методів управління комунальною власністю віднесено такі: організаційні (організаційно-розпорядчі), економічні, економіко-математичні, адміністративні, соціально-психологічні, правові.

16. Побудова цивілізованої європейської країни неможлива без наявності реального інституту місцевого самоврядування, однією з основ якого є саме комунальна власність. Перехід від централізованої до децентралізованої моделі управління передбачає делегування місцевій владі значно більших обсягів повноважень, у тому числі і щодо об'єктів комунальної власності. Саме тому на сучасному етапі розвитку слід замислитись над проблемою

удосконалення методології управління комунальною власністю, оскільки динамічний розвиток суспільних відносин та стрімкі інтеграційні процеси зумовлюють потребу гармонізації вітчизняного законодавства та наближення його до європейських стандартів правового регулювання.

17. За своєю правовою сутністю форми управління комунальною власністю поділено на два види: 1) форми, спрямовані на відчуження/потенційне відчуження майна (приватизація та іпотека); 2) форми, спрямовані на використання майна (оренда, довірче управління та концесія). Органи місцевого самоврядування самостійно окреслюють мету управління комунальною власністю й обирають відповідну їй форму управління. Практично всі форми управління комунальною власністю регулюються нормами цивільного та господарського законодавства. Участь органів місцевого самоврядування в подібних правовідносинах надають їм публічно-правовий характер, зумовлюючи необхідність у пошуку консенсусу між нормами публічного і приватного права. Норми загального та спеціального законодавства, яке регламентує управління різними формами комунальної власності, характеризуються розгалуженістю, більшість з них приховане серед нормативно-правових актів, які визначають правові основи управління об'єктами державної власності.

18. Удосконалення організаційно-правового забезпечення управління комунальною власністю в Україні передбачає вдосконалення чинних нормативних актів, зокрема:

1) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому пропонується закріпити норму про те, що: «З 2020 року всі міські, селищні та сільські ради затверджують строком на 5 років відповідні програми управління комунальним майном». Звісно, ці програми матимуть реальний ефект, якщо на той самий період буде Державна програма управління публічною власністю, схвалена Кабінетом Міністрів України. З огляду на це, пропонується в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» закріпити наступне положення: «З 2020 року Кабінет Міністрів України строком на 5 років схвалює програму управління публічним майном»;

2) Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» ч.5 ст. 7 пропонується доповнити новим пунктом, викладеним в такій редакції:

«Сторонами правочину з приймання-передачі об'єктів комунальної власності є:

майновий донор – орган або особа, яка ініціює питання щодо передачі майнового об'єкта, належного їй на правах власності або управління;

майновий реципієнт – орган або особа, яка в рамках спеціальної процедури погоджується прийняти майновий об'єкт і взяти на себе всі пов'язані з ним права та обов'язки»;

3) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст.29 доповнити ч.2 й чітко визначити органи, що здійснюють управління комунальною власністю і створюються при місцевих радах.

Окрім цього, Кабінету Міністрів України слід розробити Положення про цільові фонди комунальних підприємств, у якому передбачити обґрунтованість нормативів спрямування чистого прибутку до цих фондів, а також нормативів відрахування частини прибутку відповідній місцевій раді як засновникові.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Борсук Н.Я. Управління комунальною власністю в Україні: адміністративно-правові аспекти: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 328 с.
2. Борсук Н.Я. Критерії ефективного управління комунальною власністю: правовий аспект. *Наука і правоохорона*. 2014. № 3 (25). С. 22–27.
3. Борсук Н.Я. Щодо доцільності законодавчої регламентації ведення реєстрів комунальної власності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. № 5. С. 14–17.
4. Борсук Н.Я. Правові засади методології управління об'єктами комунальної власності. *Право і суспільство*. 2016. № 5. Ч. 2. С. 20–25.
5. Борсук Н.Я. До проблем ефективного управління комунальною власністю в Україні. *Наука і правоохорона*. 2016. № 3. С. 275–280.
6. Борсук Н.Я. Адміністративні та соціально-психологічні методи управління об'єктами комунальною власністю. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 5. С. 51–54.
7. Борсук Н.Я. Методи управління комунальною власністю: організаційні та економічні прояви. *Форум права*. 2016. № 4. С. 41–45. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_9.pdf.
8. Борсук Н.Я. Облік як етап управління комунальною власністю: організаційні та правові питання. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. № 6. С. 94–96.
9. Борсук Н.Я. Комунальні підприємства як об'єкти управління комунальною власністю. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. № 6. С. 46–49.
10. Борсук Н.Я. Учет как этап управления коммунальной собственностью. *Журнал юридических исследований*. 2017. № 1. С. 78–81. URL: <https://naukaru.ru/ru/nauka/article/16294/view>.
11. Борсук Н.Я. Управління комунальною власністю на прикладі діяльності спеціалізованих Фондів. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 8. С. 105–112.
12. Борсук Н.Я. Про міжгалузеву категорію «управління». *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 3. С. 110–112.

13. Борсук Н.Я. Стадії управління комунальною власністю: проблеми законодавства та судової практики. *Науковий вісник УжНУ*. Серія «Право». 2017. № 46. Том 1. С. 114–117.

14. Борсук Н.Я. Про планування, прогнозування та моніторинг у процесі управління комунальною власністю. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2017. № 5. Том 1. С. 180–182.

15. Борсук Н.Я. Знову до проблеми реєстрів об'єктів комунальної власності в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 152–154.

16. Борсук Н.Я. Охорона комунальної власності: проблеми законодавства та практики правозастосування. *Право і суспільство*. 2017. № 6. Ч. 2. С. 68–73.

17. Борсук Н.Я. Щодо деяких неузгодженостей законодавства, яке регламентує порядок передачі комунального майна. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 5. С. 192–194.

18. Борсук Н.Я. Проблеми управління комунальною власністю: українські реалії сьогодення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2017. № 6. С. 29–31.

19. Борсук Н.Я. Контроль у сфері управління комунальною власністю. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 11 (17). С. 36–41.

20. Борсук Н.Я. Проблеми охорони комунальної власності в Україні. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 12 (18). С. 80–85.

21. Борсук Н.Я. Форми управління комунальною власністю, спрямовані на відчуження майна. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 1 (19). С. 106–111.

22. Борсук Н.Я. Співвідношення об'єктів комунальної власності та об'єктів управління комунальною власністю. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 5 (23). С. 126–132.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

23. Борсук Н.Я. Шляхи покращення адміністративно-правової охорони комунального майна від протиправних посягань. *Права та обов'язки людини у сучасному світі*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 11–12 листопада 2016 р. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 100–111.

24. Борсук Н.Я. Правова природа та сутність соціально-психологічних методів управління об'єктами комунальної власності. *Правові системи суспільства: сучасні проблеми та перспективи розвитку*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 18–19 листопада 2016 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 65–67.

25. Борсук Н.Я. Облік та безпека в управлінні комунальною власністю. *Фінансова безпека України на сучасному етапі*: збірник тез II Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Ірпінь, 28 листопада 2016 р. Ірпінь, 2016. С. 16–19.

26. Борсук Н.Я. Етапи взяття на облік і передачі в комунальну власність безхазяйного майна та відумерлої спадщини. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 17–18 лютого 2017 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 62–66.

27. Борсук Н.Я. Планування та прогнозування у процесі управління комунальною власністю. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 жовтня 2017 р. Запоріжжя: «Істина», 2017. С. 69–71.

28. Борсук Н.Я. Моніторинг у процесі управління комунальною власністю. *Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 3–4 листопада 2017 р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 81–84.

29. Борсук Н.Я. Проблемні питання визначення критеріїв об'єктів комунальної власності. *Сучасна університетська правова освіта і наука*: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 23 лютого 2018 р. / Національний авіаційний університет. Тернопіль: Вектор, 2018. Том 2. С. 49–51.

30. Борсук Н.Я. Аналіз законодавства і судової практики у справах про порушення процесу управління комунальною власністю. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі* : зб. наук. ст. за матеріалами VI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Житомир, 19 квітня 2018 р. / Житомирський національний агроєкологічний університет. Житомир: Видавець О. О. Євенок, 2018. С. 291–293.

31. Борсук Н.Я. Особливості форм управління комунальною власністю, спрямованих на використання комунального майна. *Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 12–13 жовтня 2018 р. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 61–66.

АНОТАЦІЯ

Борсук Н.Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Державний науково-дослідний інститут МВС України. – Київ, 2019.

Дисертація містить комплексний та системний аналіз теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із організаційним і правовим забезпеченням управління комунальною власністю в Україні.

Окрему увагу приділено питанням об'єктно-суб'єктного складу правовідносин у сфері управління комунальною власністю. Досліджено форми, методи, принципи управління комунальною власністю.

Доведено, що управління об'єктами комунальної власності – це здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо реалізації прав, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням цими об'єктами з метою задоволення потреб територіальної громади.

Комплексно досліджено систему управління комунальною власністю в Україні. Під системою управління комунальною власністю запропоновано розуміти сукупність органів центральної та місцевої виконавчої влади (наприклад, місцевих державних адміністрацій), представницьких органів влади та об'єктів комунальної власності, щодо яких і здійснюється таке управління. Констатується, що Президент України опосередковано перебуває в такій системі, оскільки не належить до жодної з гілок влади, проте підписує та вносить закони, спрямовані, зокрема, на врегулювання відносин з управління публічною власністю загалом.

Аргументовано, що управління комунальною власністю є адміністративно-процесуальною (правозастосовчою) діяльністю, що являє собою здійснення компетентними органами та установами в установленому порядку правомочностей власника щодо комунального майна в публічних інтересах шляхом видання актів планування та адміністративних актів індивідуального характеру; це процес прийняття рішень стосовно набуття (отримання), експлуатації та реалізації цієї власності. Управління само по собі є процесуальною діяльністю, тому нема потреби розмежовувати процес управління та управління комунальною власністю.

Виокремлено правові та економічні аспекти управління комунальною власністю. Так, до правових аспектів віднесено: створення правових основ формування, використання об'єктів комунальної власності, контролю в цій сфері. Економічними аспектами є управління доходами; управління видатками; управління вартістю; управління ризиками.

Зосереджено увагу на проблемах ефективного управління комунальною власністю. Детально досліджена участь державно-владних суб'єктів та органів місцевого самоврядування у відносинах з управління комунальною власністю.

Запропоновано зміни та доповнення до чинного адміністративного законодавства України.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, комунальна власність, публічна власність, управління, публічний інтерес, міжгалузевий характер, форми управління, методи управління, принципи управління.

АННОТАЦІЯ

Борсук Н.Я. Организационно-правовое обеспечение управления коммунальной собственностью в Украине. – *Квалификационная научная работа на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Государственный научно-исследовательский институт МВД Украины. – Киев, 2019.

Диссертация содержит комплексный и системный анализ теоретических и практических проблем, связанных с организационным и правовым обеспечением управления коммунальной собственностью в Украине.

Особое внимание уделено вопросам объектно-субъектного состава правоотношений в сфере управления коммунальной собственностью. Исследованы формы, методы, принципы управления коммунальной собственностью.

Доказано, что управление объектами коммунальной собственности – это осуществление органами местного самоуправления полномочий по реализации прав, связанных с владением, пользованием и распоряжением этими объектами в целях удовлетворения потребностей территориальной общины.

Комплексно исследована система управления коммунальной собственностью в Украине. Под системой управления коммунальной собственностью предложено понимать совокупность органов центральной и местной исполнительной власти (например, местных государственных администраций), представительных органов власти и объектов коммунальной собственности, относительно которых и осуществляется такое управление. Констатируется, что Президент Украины опосредованно находится в такой системе, поскольку не принадлежит ни к одной из ветвей власти, однако подписывает и вотирует законы, направленные, в частности, на урегулирование отношений по управлению публичной собственностью в целом.

Аргументировано, что управление коммунальной собственностью является административно-процессуальной (правоприменительной) деятельностью, что представляет собой осуществление компетентными органами и учреждениями в установленном порядке правомочий собственника в отношении коммунального имущества в публичных интересах путем издания актов планирования и административных актов индивидуального характера; это процесс принятия решений относительно приобретения (получения), эксплуатации и реализации этой собственности. Управление само по себе является процессуальной деятельностью, поэтому нет необходимости разграничивать процесс управления и управления коммунальной собственностью.

Выделены правовые и экономические аспекты управления коммунальной собственностью. Так, к правовым аспектам отнесены: создание правовых основ формирования, использования объектов коммунальной собственности, контроля в этой сфере. Экономическими аспектами являются: управление доходами; управление расходами; управление стоимостью; управление рисками.

Сосредоточено внимание на проблемах эффективного управления коммунальной собственностью. Подробно исследовано участие государственно-властных субъектов и органов местного самоуправления в отношениях по управлению коммунальной собственностью.

Предложены изменения и дополнения к действующему административному законодательству Украины.

Ключевые слова: административные правоотношения, коммунальная собственность, публичная собственность, управление, публичный интерес, межотраслевой характер, формы управления, методы управления, принципы управления.

Borsuk N.Y. Organizational and Legal Support of Community Property Management in Ukraine. – *Qualification Research as the Manuscript.*

Thesis for a Doctor Degree in Law. Speciality 12.00.07 «Administrative law and processes; financial law; information law». – State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. – Kyiv, 2019.

Thesis contains a complex and systematic analysis of theoretical and practical issues related to the organizational and legal provision of management of communal property in Ukraine.

Particular attention is drawn to the issues of the object-subjective structure of legal relations in the field of community property management. The forms, methods, and principles of community property management are investigated.

It is proved that the management of community property objects is the exercise of powers by local self-government bodies in realizing the rights related to the possession, use and disposal of these objects in order to meet the needs of the territorial community.

The community property management system in Ukraine is comprehensively investigated. Under the municipal property management system, it is suggested to understand the totality of central and local executive authorities (for example, local state administrations), representative bodies of power and objects of community property about which such management is carried out. It is noted that the President of Ukraine indirectly is in such a system, since he does not belong to any of the branches of power, but signs and vouches laws are directed, in particular, on the regulation of relations with the management of public property in general.

It is argued that community property management is an administrative-procedural (law enforcement) activity, which is the exercise by the competent authorities and institutions in the established manner of the powers of the owner regarding community property in the public interest by issuing planning documents and administrative acts of an individual character; is the decision-making process regarding the acquisition (receipt), exploitation and sale of this property. Management itself is a procedural activity, therefore there is no need to separate the process of management and management of communal property.

Legal and economic aspects of community property management are outlined. Thus, the legal aspects include: the creation of legal foundations for the formation,

use of communal property objects, control in this area. Economic aspects are: income management; expenditure management; cost management; risk management.

The attention is drawn to the issues of an efficient management of community property. Participation of state-owned subjects and local self-government bodies in community property management was studied in detail.

Several changes and amendments to the current administrative legislation of Ukraine are suggested.

Keywords: administrative legal relations, community property, public domain, management, public interest, inter-branch nature, forms of management, methods of management, principles of management.

Наклад 100. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 1,9.
Підписано до друку 26.02.2019. Замовлення 559.

Надруковано в «МП Леся».

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.*

«МП Леся»

03148, Київ, а/с 115.

Тел./факс: (066) 60-50-199, (068) 126-49-26

E-mail: lesya3000@ukr.net