

### Список використаної літератури

1. Варналій З. С. Мале підприємництво: основи теорії і практики / З. С. Варналій // Перша Українська електронна бібліотека підручників [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://pidruchniki.com.ua/12920522/ekonomika/tehnologiya\\_zasnuvannya\\_vlasnoyi\\_spravi](http://pidruchniki.com.ua/12920522/ekonomika/tehnologiya_zasnuvannya_vlasnoyi_spravi).
2. Ляшенко В. И. Механизм регулювання розвитку малого підприємництва в Україні : монографія / В. И. Ляшенко, Е. Г. Кошелева, А. Ф. Толмачева. — Донецьк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2008. — 495 с.
3. Некрасова Т. В. Надання державної допомоги суб'єктам господарювання: сучасний стан і перспективи правового регулювання : монографія / Т. В. Некрасова ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : Вид-во «Ноулідж» (Донецьке відділення), 2010. — 216 с.
4. Труш І. В. Господарсько-правове забезпечення державної підтримки малого підприємництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / І. В. Труш ; Ін-т екон.-прав. дослідж. НАН України. — Донецьк, 2005. — 19 с.
5. Про державну підтримку малого підприємництва : Закон України від 19.10.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 51–52. — Ст. 447.
6. Інформація про виконання в Україні заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва за 2009–2010 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=157765&cat\\_id=34755](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=157765&cat_id=34755).

7. Про національну програму сприяння малого підприємництва : Закон України від 21.12.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 7. — Ст. 35.

8. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : Федеральный Закон от 24.07.2007 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://base.garant.ru/12154854/>.

9. О государственной поддержке малого предпринимательства в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 16.10.1996 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.levonevski.net/pravo/razdel2/num5/2d546.html>.

10. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : затвердж. Указом Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

11. Рішення Горлівської міської Ради від 24.12.2010 р. № VI/ 2–15 «Про Програму підтримки малого підприємництва в місті Горлівка на 2011–2012 роки» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Горлівської міської Ради. — Режим доступу : <http://gorlovka.dn.ua>.

*Надійшла до редакції 21.09.2011 р.*

УДК 351.711

**О. В. Ашихміна,**

*здобувач,  
Інститут економіко-правових  
досліджень НАН України,  
м. Донецьк*

### ДОГОВІР УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ

Важливим завданням органів місцевого самоврядування на шляху створення та розвитку власної матеріально-фінансової бази є ефективне управління комунальною власністю та залучення її в господарський обіг. Як засіб реалізації цього завдання все більше значення набуває конструкція довірчого управління майном, у тому числі у сфері використання комунального майна. Так, зарубіжний досвід свідчить про те, що в разі неможливості або нецільності передачі комунального майна в оперативне управління, господарське відання або оренду, органи місцевого самоврядування використовують

інші правові засоби, серед яких провідну роль відіграє договір управління. Можливості вітчизняного законодавства в цій частині є доволі обмеженими, що не сприяє ефективному використанню об'єктів права комунальної власності. Крім того, вказане питання не отримало належного рівня висвітлення в сучасних наукових дослідженнях, що обумовлює необхідність підготовки даної роботи.

У цілому, сутність договору управління майном розглядалася в дослідженнях З. Беневоленської [1], І. Венедіктової [2], В. Кузнецової [3], Р. Майданика [4] та інших відомих вчених. Так, З. Беневоленська

© О. В. Ашихміна, 2011

через призму російського законодавства розглядає поняття довірчого управління майном, визначає його співвідношення із приватизацією. На проблемах договору довірчого управління майном як форми реалізації правового інституту довірчого управління майном в Україні зупиняється І. Венедіктова. В. Кузнецова приділяє увагу питанням права довірчого управителя на майно, передане в управління. У свою чергу Р. Майданик зупиняється на питаннях співвідношення понять довіриче управління та довірча власність. Проте недостатньо вивченим і таким, що потребує подальшого наукового аналізу, є питання визначення особливостей договору управління комунальним майном.

*Метою дослідження є визначення напрямів вдосконалення правового регулювання відносин щодо управління комунальним майном.*

Для досягнення поставленої мети було вирішено такі завдання:

проаналізовано існуючі наукові розробки і стан чинного законодавства в контексті досліджуваної тематики;

розроблено відповідні пропозиції з вдосконалення правового регулювання відносин у відзначеній сфері.

На даний час відносини довірчого управління майном регулюються наступними законодавчими актами: Цивільний кодекс України, Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», Закон України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати», Закон України «Про іпотечні облігації», Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» та деякими іншими нормативно-правовими актами. Треба відмітити, що радянське законодавство не передбачало регулювання відносин довірчого управління.

У діючому ЦК України закріплено загальні положення про договір управління майном: поняття, істотні умови, відповідальність сторін, підстави і наслідки припинення договору та інше. У цілому аналіз чинного законодавства свідчить про можливість передачі комунального майна в управління за даним договором.

Відповідно до ч. 1 ст. 1029 Цивільного кодексу України за договором управління майном одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителю) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника або визначеної ним особи (вигодонабувача) [5]. Сторонами правовідносин за договором управління комунальним майном є установник управління майном і управитель.

Відповідно до ст. 1032 ЦК України *установником управління* може бути власник майна, яке знаходиться в управлінні, а у випадках, прямо передбачених законом, — особа, яка не є власником (орган опіки та піклування, опікун, піклувальник, нотаріус та ін.), коли необхідність управління наявна, а воля власника із причин, від нього незалежних, відсутня. Не може виступати установником особа, якій майно належить на іншому правовому титулі ніж право власності, якщо інше не передбачено в силу прямої вказівки закону.

Таким чином, суб'єкти права господарського відання і права оперативного управління майном не можуть передавати закріплене за ними майно в управління, тому що тільки власник вирішує питання про таку передачу. Установниками управління не можуть бути державні й муніципальні підприємства, оскільки такі суб'єкти не є власниками належного їм майна.

Іншою стороною договору управління комунальним майном є *управитель*. Управителем може бути суб'єкт підприємницької діяльності (ч. 1 ст. 1033 ЦК України). Тобто це може бути фізична особа — підприємець або юридична особа. Управління майном здійснюють фінансово-кредитні установи, емітенти цінних паперів, підприємницькі організації — професійні учасники ринку цінних паперів, індивідуальні підприємці та інші особи.

Так, Р. Майданик, досліджуючи договір управління майном, відмічає, що управління майном є специфічним засобом здійснення права власності в чужому інтересі, що полягає в зобов'язанні управителя діяти в інтересах вигодонабувача та/або установника. Під діями в інтересах вигодонабувача або установника необхідно розуміти вчинені з належною дбайливістю дії, що не суперечать закону і мають своєю метою зберігання й примноження вартості переданого в управління майна, вчинені без невиправданого ризику можливих втрат так, як вчинив би на місці управителя сам установник за аналогічних обставин [6, с. 861].

Все ж таки існують деякі законодавчі обмеження (ч. 2 ст. 1033 ЦК України) складу управителів у відносинах довірчого управління майном. Управителем не може бути орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування, якщо інше не встановлено законом. Також не може бути управителем вигодонабувач.

Треба відмітити, що законодавством встановлені випадки, коли органи місцевого самоврядування можуть бути в якості управителя. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» сільські, селищні, міські ради можуть прийняти рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної терито-

ріальної громади. Наприклад, управління об'єктами, що належать до спільної власності та задовольняють інтереси декількох територіальних громад, здійснюють районі та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ та міст.

Заборона на участь державних і муніципальних підприємств в якості довірчих управителів пов'язана з відповідальністю управляючого за зобов'язаннями належним йому майном (ст. 1043 ЦК України). Характер прав державних і комунальних підприємств на закріплене за ними майно виключає таку можливість.

Ст. 1034 ЦК України визначає правовий статус вигодонабувача. Вигодонабувачами виступають вказані установником управління особи: фізичні, юридичні особи, держава. У нашому випадку вигодонабувачем є територіальна громада відповідного міста.

Особливість правового статусу вигодонабувача полягає в тому, що він не бере участі в договорі, але з моменту укладання договору набуває право на самостійний інтерес від використання майна, переданого в управління [6, с. 876].

Проаналізувавши практику довірчого управління в Україні, можна дійти висновку про те, що на даний час довірче управління майном більш розвинуто у сфері управління цінними паперами, а з передачею в управління іншого майна, у тому числі й об'єктів комунальної власності, ситуація дещо інша. Загалом органи місцевого самоврядування в ліпшому разі лише приймають нормативні акти, які регулюють передачу комунального майна в довірче управління і на цьому все.

Однією з особливостей договору управління комунальним майном є те, що він укладається на підставі відповідного рішення місцевої ради. Відповідні ж повноваження на це органів місцевого самоврядування повинні бути чітко закріплені на законодавчому рівні. Мається на увазі те, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи місцевого самоврядування, їх посадови особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться мова лише про передачу комунального майна в управління іншим органам. У зв'язку з цим на практиці можуть виникнути проблеми стосовно реалізації органами місцевого самоврядування повноважень щодо передачі об'єктів комунальної власності в управління суб'єктам підприємницької діяльності, що обумовлює необхідність внесення відповідних змін.

Також треба звернути увагу на алеаторний характер правовідносин з довірчого управління комунальним майном. Так, на думку Р. Майданика, «алеаторний договір містить умову, що робить неможливим

точне обчислення на момент договору вигоди і можливих збитків у разі виконання договору» [4, с. 63]. Тому органи місцевого самоврядування повинні покладатися, перш за все, на професіоналізм управителя. Саме професіоналізм управителя повинен сприяти виникненню довіри в даних відносинах.

Розглянемо декілька прикладів передачі комунального майна в довірче управління професійним управляючим компаніям згідно виду майна, що передається в управління.

*По-перше*, це передача нерухомого майна, віднесеного до нежилевого фонду. На даний момент одним із договорів, які часто укладаються органами місцевого самоврядування, є договір оренди комунального майна. Але при їх укладанні не враховуються витрати по відбору кандидатів, оформленню договору, веденню претензійно-позовної роботи з боржниками по цим договорам та інші подібні витрати. Також треба звернути увагу на те, що в органів місцевого самоврядування, як правило, не має можливості (грошей) на поліпшення майна, яке передано в оренду, хоча це могло б слугувати фактором зростання орендної плати. Ще в довірче управління можна передавати старі та аварійні будови. Так, наприклад, якщо об'єкт знаходиться в аварійному стані, а продавати його недоцільно (будова в майбутньому може знадобитися місту), то можна його передати в довірче управління спеціалізованій компанії. Тобто органи місцевого самоврядування повинні своїми рішеннями визначати перелік об'єктів комунальної власності, що можуть передаватися в управління.

Але, як свідчить судова практика, виникають деякі труднощі при укладанні зазначених договорів. Наприклад, Постанова Вищого господарського суду України від 11.12.2007 р. № 1/810–24/223, де позивач, ТОВ «Центр розвитку нерухомості», до відповідача, Національної спілки художників України, про визнання недійсним договору управління майном від 05.11.2004 р. Судом було встановлено, що в даному випадку власником майна повинна була виступати Львівська міська рада, а не Національна спілка художників України [7]. Тобто при укладанні вищезазначеного договору позивач належним чином не перевірів правостановлювальні документи на нерухоме майно, що передавалося йому в управління. Наслідком є визнання угоди недійсною як укладеної неналежною стороною.

*По-друге*, це управління нерухомим майном житлового фонду.

Дійсно, нібито не має ніяких правових обмежень стосовно передачі житлового фонду в довірче управління професійним управителям. Однак, з іншого боку, практична реалізація цих правовідносин стикається з деякими труднощами стосовно реалізації управління об'єктами даної сфери, тобто

з відсутністю реальних умов для розвитку приватного бізнесу в комунальній сфері.

Крім того, слід звернути увагу на те, що законодавство України зобов'язує провести державну реєстрацію передачі нерухомого майна в довірче управління, що також несе в собі додаткові витрати, які будуть залежати від об'єму майна, що передається.

Одним з перших прикладів передачі у довірче управління об'єктів житлового фонду є експеримент, який було проведено в м. Санкт-Петербург Російської Федерації. Так, у лютому 2004 р. урядом Санкт-Петербурга була прийнята спеціальна постанова «Про проведення експерименту стосовно створення умов для організації управління об'єктами жилого та нежилого фонду в Адміралтейському районі Санкт-Петербурга». У рамках цього експерименту німецькому концерну «Пітер Дуссманн» було передано в довірче управління декілька кварталів, а саме: 104 будинки, 153 тисячі квадратних метрів жилої та нежилої площі [8, с. 6]. Експеримент мав як негативні, так і позитивні результати. До позитивних результатів треба віднести вкладення грошей управляючою компанією в ремонт будинків, комунікацій, благоустрій прилеглих територій. До негативного можна віднести незгоду і протидію деяких мешканців щодо участі в експерименті та те, що місто у зв'язку із бюрократичною тяганиною так і не надало управляючій компанії право розпоряджатися коштами від оренди нежилых приміщень, як планувалося раніш.

На теперішній час, за даними Головного управління статистики Донецької області, житловий фонд комунальної власності складає 250,8 тис. домів загальною площею 97 млн кв. метрів, або 9,3 % житлового фонду всієї країни.

Одним із небагатьох прикладів передачі в управління об'єктів комунального житлового фонду України є передача в довірче управління частини житлового фонду Житомирської міської ради. Так, 28.05.2008 р. Житомирська міська рада прийняла рішення № 621 про укладання договору між Житомирською міською радою та ТОВ «Керуюча компанія «КомЕнерго-Житомир» на управління та утримання частини житлового фонду міської ради, який знаходиться на балансах КВЖРЕП №№ 10, 12 загальною площею 576 тис. м<sup>2</sup> [9]. Цей договір ставить головним завданням утримання будинків і прибуткової території та надання якісних житлово-комунальних послуг.

*По-третє*, це управління цілісними майновими комплексами. Незацікавленість комунальних підприємств в ефективності своєї фінансово-господарської діяльності веде до регулярних «вливань» з місцевих бюджетів при збереженні темпів росту цін на комунальні послуги і при відносності якісних покращень надання послуг населенню. Україна далеко не першою зіткнулася з проблемою неефектив-

ного управління комунальними монополістами. Прикладом вдалого рішення цієї проблеми є французька компанія Veolia Water. Ця компанія світовий лідер у сфері водопостачання. Вона співпрацює з муніципалітетами 57 країн, де вона представлена. Її річний дохід складає дев'ять мільярдів євро [10].

До питання передачі комунального майна в довірче управління треба підходити дуже ретельно, бо після укладання договору довірчого управління до контрагенту переходить право управління об'єктом. Органам місцевого самоврядування перед тим, як ставити об'єкт на конкурс, треба прорахувати всі можливі нюанси цих дій.

У законодавстві не прописано критерії сумлінності управителів. У Законі Санкт-Петербурга «Про довірче управління майном Санкт-Петербурга» чітко описані кваліфікаційні вимоги, яким повинні відповідати претенденти на право експлуатації міської власності. Так, компанія повинна працювати на ринку нерухомості не менш двох років, керувати мінімум двома об'єктами загальною площею від 5 тис. кв. м, не мати боргів перед бюджетами міста та держави [11].

Управляюча компанія зобов'язана не тільки ефективно використовувати об'єкт, збільшувати його доходність, але й перераховувати визначену суму до міського бюджету. У договорі повинна бути прописана мінімальна сума, яку управляючий повинен віддавати місту і ця цифра не може залежати від змін прибутковості об'єкта. Тим самим керуюча компанія може сама вирішувати, яку суму скерувати на ремонт, а яку взяти як винагородження.

Резюмуючи вищевикладене, уявляється можливим виділити наступні переваги використання органами місцевого самоврядування механізму передачі в управління комунального майна:

ефективне використання об'єктів комунальної власності та збільшення їх доходності;

впровадження сучасних технологій і використання сучасних методів управління;

приток додаткових інвестицій в регіон і оновлення або реконструкція об'єктів комунальної власності;

створення конкурентного середовища і стимулювання розвитку економіки в регіоні (частка коштів, які вкладаються в об'єкт, витрачається у цьому ж регіоні на придбання необхідних матеріалів, найма робочої сили тощо);

можливість передачі в управління як цілісних майнових комплексів, так і окремих об'єктів комунальної власності.

Треба сказати, що приватні компанії зацікавлені в тому, щоб включати об'єкти комунальної власності у свій бізнес, бо це дає стабільність їх діяльності та можливість отримання невеликого, але гарантованого прибутку протягом тривалого часу

при умові кваліфікованого управління (що дуже важливо в умовах фінансової нестабільності).

Отже, за підсумками проведеного дослідження можна дійти наступних висновків:

на сьогодні в Україні майже відсутні дослідження з питань використання договору довірчого управління об'єктами комунальної власності міста;

аналіз чинного законодавства свідчить про можливість участі органів місцевого самоврядування в договорі управління в якості установника управління та передачі комунального майна в управління за цим договором. Вигодонабувачем за вищевказаним договором є територіальна громада;

органи місцевого самоврядування повинні своїми рішеннями визначати перелік об'єктів комунальної власності, що можуть передаватися в управління;

підставою для укладання договору управління комунальним майном є відповідне рішення місцевої ради;

укладення договорів довірчого управління об'єктами комунальної власності міста може стати одним з інструментів вирішення проблем забезпечення якісного управління комунальним майном міста, а грошові надходження — одним із джерел поповнення міського бюджету;

розглянуто декілька прикладів передачі в довірче управління комунального майна згідно виду майна, що передається в управління, а саме: передача нерухомого майна віднесеного до нежилого фонду, нерухомого майна жилого фонду, цілісних майнових комплексів;

запропоновано в договір управління комунальним майном включати умову про мінімальну суми платежу, яку управляючий повинен віддавати місту і яка є незалежною від змін прибутковості об'єкта управління;

запропоновано п. 31 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти в наступній редакції: «прийняття рішень про передачу іншим органам або відповідно до законодавства суб'єкту підприємницької діяльності окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення».

У цілому підґрунтя для проведення подальших досліджень можуть скласти питання поглиблення теоретико-прикладних розробок управління комунальним майном на договірних засадах.

### Список використаної літератури

1. Беневоленская З. Э. Доверительное управление имуществом в сфере предпринимательства / З. Э. Беневоленская. — М. : Волтер Клувер, 2005. — 288 с.

2. Венедиктова І. В. Договір довірчого управління майном як форма реалізації правового інституту довірчого управління майном в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право. Цивільно-процесуальне право» / І. В. Венедиктова ; Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 19 с.

3. Кузнецова В. В. Права доверительного управляющего на имущество, переданное в управление / В. В. Кузнецова // Проблемы правового регулирования предпринимательской деятельности : материалы междунар. науч. форума «Региональное развитие России: перспективы конкурентоспособности и политика», 16–18 мая 2005 г. — Ч. 4 / отв. ред. А. Е. Пилецкий. — Самара, 2005. — 203 с.

4. Майданик Р. А. Проблемы доверческих отношений в гражданском праве / Р. А. Майданик. — К. : НВЦ, 2002. — 502 с.

5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

6. Договірне право України. Особлива частина : навч. посібник / Т. В. Бондар, О. В. Дзера, Н. С. Кузнецова та ін. ; за ред. О. В. Дзери. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 1200 с.

7. Постанова Вишого господарського суду України від 11.12.2007 р. по справі № 1/810–24/223 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1306040>.

8. Заречная Н. Несовместимость. Заложниками эксперимента с компанией «Дуссманн» оказались жители сотен домов / Н. Заречная // Санкт-Петербургские ведомости. — 2007. — № 175. — С. 6.

9. Про укладання договору між Житомирською міською радою та ТОВ «Керуюча компанія «КомЕнерго-Житомир» на управління та утримання частини житлового фонду міської ради, який знаходиться на балансах КВЖРЕП №№ 10, 12 : Рішення двадцять четвертої сесії V скликання від 28.05.2008 р. № 621 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ligakon.ua>.

10. Коммунальная монополия: жилищно-коммунальное хозяйство [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.expert.ua/articles/16/0/3948>.

11. Закон Санкт-Петербурга «О доверительном управлении имуществом Санкт-Петербурга» от 14.11.2006 г. № 526–84 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ntrust.ru/public.cms/?eid=690866>.

Надійшла до редакції 12.09.2011 р.