

УДК 347.22:332.025.28(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.2.5>

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ БАЛАНСОУТРИМУВАЧА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

Склярова Т. А.

*аспірантка кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Склярова Т.А. Характеристика правового статусу балансоутримувача комунального майна.

У статті здійснено комплексний аналіз правового статусу балансоутримувача у сфері управління комунальним майном в Україні, із зосередженням уваги на його ролі та функціональному значенні в контексті правовідносин, що виникають у процесі концесії, державно-приватного партнерства, приватизації та оренди комунального майна.

Обґрунтовано, що законодавче регулювання статусу балансоутримувача є фрагментарним і неоднозначним, що зумовлює правову невизначеність та створює значні труднощі для правозастосовної практики.

Виявлено, що сучасне нормативне поле не містить уніфікованого визначення терміна «балансоутримувач», що спричиняє правову невизначеність, а також спричиняє ситуації, коли балансоутримувач, всупереч фундаментальним принципам місцевого самоврядування, фактично перебирає на себе дискреційні повноваження власника майна. Зазначені розбіжності у визначенні та правовому статусі балансоутримувача можуть мати як економічні, так і управлінські наслідки, оскільки призводять до послаблення контролю за розпорядженням комунальними активами, потенційної втрати бюджетних надходжень і зростання ризиків неефективного використання майна територіальних громад.

На основі системного аналізу положень чинного законодавства доведено необхідність формування єдиного підходу до визначення правового статусу балансоутримувача, його компетенції та обсягу відповідальності.

Запропоновано уточнення правової природи цього інституту шляхом заміни терміна «балансоутримувач» на «управитель», що дозволить більш коректно відобразити функціональну сутність його діяльності, пов'язану не лише з бухгалтерським обліком комунального майна, а й з управлінням, утриманням та експлуатацією такого майна.

Уніфікація підходів до регламентації статусу балансоутримувача, визначення чітких меж його прав та обов'язків, а також запровадження ефективного механізму нормативного контролю за його діяльністю сприятимуть підвищенню рівня прозорості у сфері управління комунальним майном, усуненню існуючих корупційних ризиків та забезпеченню ефективного використання ресурсів територіальних громад в інтересах останніх.

Ключові слова: балансоутримувач, комунальне майно, комунальна власність, управління комунальним майном, територіальна громада, місцеве самоврядування.

Sklyarova T.A. Characteristics of the legal status of the balance holder of municipal property.

The article provides a comprehensive analysis of the legal status of the balance holder in the field of municipal property management in Ukraine, with a particular focus on its role and functional significance within legal relations arising in the contexts of concession, public-private partnership, privatization, and leasing of municipal property.

It is substantiated that the legislative regulation of the balance holder's status is fragmented and ambiguous, leading to legal uncertainty and creating significant difficulties for law enforcement practice.

It has been revealed that the current regulatory framework lacks a unified definition of the term «balance holder,» which results in legal uncertainty and enables situations where the balance holder,

contrary to the fundamental principles of local self-government, effectively assumes discretionary powers similar to those of a property owner. These inconsistencies in the definition and legal status of the balance holder may have both economic and managerial consequences, as they lead to weakened control over the management of municipal assets, potential losses in budget revenues, and increased risks of inefficient use of municipal property by territorial communities.

Based on a systematic analysis of the current legislation, the necessity of forming a unified approach to defining the legal status of the balance holder, its competencies, and the scope of its responsibilities has been substantiated.

It is proposed to refine the legal nature of this institution by replacing the term «balance holder» with «manager», which would more accurately reflect its functional essence – not only as an entity responsible for the accounting of municipal property but also as an entity engaged in its management, maintenance, and operation.

The unification of approaches to the regulation of the balance holder's status, the establishment of clear boundaries for its rights and obligations, and the introduction of an effective regulatory oversight mechanism for its activities will contribute to enhancing transparency in municipal property management, eliminating existing corruption risks, and ensuring the efficient use of territorial community resources in their best interest.

Key words: balance holder, municipal property, communal property, municipal property management, territorial community, local self-government.

Постановка проблеми. Ефективне управління комунальним майном є одним із ключових завдань місцевого самоврядування, оскільки воно безпосередньо впливає на економічний розвиток територіальних громад, раціональне використання ресурсів та забезпечення суспільних потреб. Водночас, одним із найменш врегульованих питань у цій сфері є правовий статус балансоутримувача – суб'єкта, який виконує функції обліку, збереження та управління комунальним майном.

Попри широке використання цього терміна у нормативно-правових актах, законодавство України не містить єдиного і чіткого визначення балансоутримувача, що призводить до неоднозначного тлумачення його прав і обов'язків. Окрім цього, в деяких випадках балансоутримувач фактично виконує функції, які належать до компетенції власника майна, що суперечить принципам місцевого самоврядування та може бути підставою для неефективного використання комунального майна, втрати доходів місцевих бюджетів, а також потенційних корупційних ризиків.

З огляду на це постає нагальна потреба у ґрунтовному дослідженні правового статусу балансоутримувача, виявленні проблемних аспектів чинного законодавства з даного питання та розробці пропозицій щодо його вдосконалення. Важливим аспектом цієї проблеми є питання доцільності використання самого терміна «балансоутримувач», оскільки його буквальне значення не повністю відображає обсяг функцій, які виконує цей суб'єкт. Враховуючи значне управлінське навантаження балансоутримувачів, необхідно розглянути можливість застосування більш точного терміна, такого як «управитель», що відповідало б їхній фактичній ролі у процесах управління комунальною власністю.

Метою цього дослідження є аналіз правового статусу балансоутримувача комунального майна в Україні, виявлення проблем, пов'язаних із його визначенням та функціонуванням в існуючому законодавстві, а також висловлення пропозицій щодо уніфікації терміна та вдосконалення нормативно-правової бази у сфері управління комунальним майном.

Стан опрацювання проблематики. Питання правового статусу балансоутримувача комунального майна в Україні залишаються недостатньо дослідженими в наукових працях. Більшість наукових джерел не зосереджуються на детальному правовому аналізі цього інституту, а висвітлюють лише окремі аспекти управління комунальними ресурсами, характеризують інститут місцевого самоврядування та акцентують увагу на тих чи інших повноваженнях органів місцевого самоврядування. Відсутність комплексних досліджень на цю тему робить актуальним проведення ґрунтового та системного аналізу правового статусу балансоутримувача комунального майна.

Виклад основного матеріалу. Дослідження окремих аспектів управління комунальним майном дозволяє встановити, що активним учасником правовідносин концесії, державно-приватного партнерства, приватизації та оренди комунального майна виступає балансоутримувач, який, маючи відповідні права та обов'язки, визначені законодавством та рішеннями органів місцевого самоврядування, фактично здійснює управління комунальним майном.

У законодавстві України термін «балансоутримувач» має різні трактування. До прикладу, Закон України «Про концесію» закріплює наступне визначення балансоутримувача: «балансоутримувач – державне, комунальне підприємство, установа, організація, господарське товариство, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі, на балансі або у власності якого перебуває майно, що є об'єктом концесії» [1].

При цьому, Закон України «Про концесію» безпосередньо не регламентує повноваження балансоутримувача, утім, частиною четвертою статті 5 цього закону регламентовано обмеження балансоутримувача щодо здійснення дій, які можуть призвести до зміни стану майна, що є об'єктом концесії, з дня прийняття рішення про доцільність здійснення концесії. Без погодження з концесіодавцем балансоутримувач не має права: припиняти зобов'язання третьої сторони, відчужувати чи зменшувати вартість об'єкта, передавати його в оренду, змінювати правовий статус майна або здійснювати інші операції, які можуть призвести до обмеження чи обтяження прав на майно. Такі дії є недійсними без попередньої згоди концесіодавця. Відповідальність за збереження цілісності об'єкта концесії несе керівник балансоутримувача [1].

У відносинах державно-приватного партнерства визначення балансоутримувача у Законі України «Про державно-приватне партнерство» [2] відсутнє, утім, таке міститься в підзаконному нормативно-правовому акті, що регулює цю сферу правовідносин, – Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 384 від 11 квітня 2011 року [3], у якому дублюється, з урахуванням об'єктного складу, визначення, наведене у Законі України «Про концесію».

Вищезгаданий Порядок для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності передбачає обов'язкову участь балансоутримувача у конкурсній комісії, з чого слідує, що балансоутримувач у відносинах державно-приватного партнерства, зокрема, бере участь у визначенні строків конкурсу, розробці конкурсної документації, реєстрації заявок та наданні необхідної інформації учасникам. Важливою складовою його функцій є участь у прийнятті рішень щодо допуску претендентів до конкурсу, реєстрації та оцінці конкурсних пропозицій, а також у підготовці та поданні протоколу результатів конкурсу на затвердження державного партнера. Балансоутримувач також має право на отримання в установленому порядку від органів державної влади, підприємств, установ і організацій документів та інших матеріалів, необхідних для виконання покладених на комісію завдань [3].

Ведучи мову про ще один із способів розпорядження комунальним майном, а саме про приватизацію, варто наголосити, що Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», як основний нормативно-правовий акт, який регулює правові, економічні та організаційні основи приватизації державного і комунального майна [4], не оперує поняттям «балансоутримувач».

Що стосується орендних відносин, доцільним буде відзначити, що проект Закону України «Про оренду державного та комунального майна», розроблений Фондом державного майна України у 2016 році, пропонував визначення балансоутримувача як підприємство, установу, організацію, якій на праві господарського відання (повного господарського відання), оперативного управління належать будинки і споруди, їх частини, а також рухоме майно, на балансі яких вони перебувають [5].

У 2018 році вищезгаданий проект Закону України «Про оренду державного та комунального майна» було доопрацьовано та сформульовано наступну дефініцію досліджуваного поняття: «балансоутримувач будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд (далі – балансоутримувача) – власник або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, здійснює розрахунки коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів та утримання, а також забезпечує управління цим майном і несе відповідальність за його експлуатацію згідно з законом» [6]. Між тим, аналогічне розкриття суті терміну «балансоутримувач» було застосоване законодавцем у Законі України № 1875-IV від 24.06.2004 року «Про житлово-комунальні послуги», який втратив чинність [7].

Натомість, у чинному Законі України № 157-IX від 03.10.2019 року «Про оренду державного та комунального майна» [8] дефініція «балансоутримувач» не знайшла свого закріплення. Такий

підхід, на нашу думку, не є виправданим, оскільки серед різних форм розпорядження комунальним майном саме в контексті відносин оренди балансоутримувач володіє найбільшим колом повноважень.

Так, Законом України «Про оренду державного та комунального майна» до компетенції балансоутримувача віднесено: ініціатива передання комунального майна в оренду; ухвалення рішення про намір передання комунального майна в оренду або про відмову у включенні його до відповідного Переліку в разі наявності однієї з підстав, передбачених Законом України «Про оренду державного та комунального майна»; погодження з уповноваженим органом управління рішення про доцільність передання комунального майна в оренду; унесення інформації про потенційний об'єкт оренди до електронної торгової системи та включення об'єкту до одного з Переліків; надіслання інформації про потенційний об'єкт оренди орендодавцю для її внесення до ЕТС та звернення до орендодавця із клопотанням про включення потенційного об'єкта оренди до одного з Переліків; вжиття заходів для укладення охоронного договору щодо об'єктів, внесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, інших об'єктів культурної спадщини, які включені до одного з Переліків; здійснення переоцінки потенційного об'єкта оренди у випадках, передбачених Законом України «Про оренду державного та комунального майна»; надання згоди орендарю комунального майна на здійснення поточного та/або капітального ремонту, невід'ємних поліпшень майна за кошти орендаря або відмова в наданні згоди на здійснення таких робіт; здійснення контролю за використанням нерухомого та рухомого майна наданого в оренду [8].

Проведений аналіз норм чинного законодавства України у сфері управління комунальним майном дозволяє констатувати факт того, що правовий статус балансоутримувача в Україні має кілька проблемних аспектів, серед яких можна виділити наступні.

По-перше, у чинному законодавстві України відсутнє єдине та чітке визначення терміна «балансоутримувач». Як зазначалось вище, наразі різні нормативно-правові акти пропонують різні трактування цього поняття, що створює правову невизначеність і ускладнює застосування законодавства на практиці. Вважаємо, що розробка уніфікованого законодавчого визначення дозволить усунути розбіжності у тлумаченнях і забезпечить чіткість у застосуванні норм права.

Описана прогалина у законодавстві України тісно пов'язана з наступною проблемою у визначенні правового статусу балансоутримувача – недостатня законодавча регламентація функцій останнього. Відсутність чіткого розуміння меж прав та обов'язів балансоутримувача обмежує можливість ефективно управляти об'єктами комунальної власності та призводить до неузгодженості при розподілі повноважень у сфері управління комунальним майном.

Відтак, важливим кроком для уніфікації підходів до визначення поняття та функцій балансоутримувача, а також запровадження чітких правил управління об'єктами комунальної власності є з'ясування основних ознак цього суб'єкта, у зв'язку з чим пропонуємо виділяти наступні ознаки балансоутримувача:

- це суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, що обліковує на своєму балансі певне майно;
- веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність щодо майна;
- здійснює розрахунок коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів;
- забезпечує управління майном, включаючи прийняття рішень щодо його експлуатації, обслуговування та поточного утримання;
- несе відповідальність перед власником за збереження та експлуатацію майна відповідно до законодавства;
- здійснює заходи для захисту прав та інтересів власника майна.

Третьою проблемою є можливість перебирання балансоутримувачем на себе функцій власника майна. До прикладу, Закон України «Про оренду державного та комунального майна» регулює випадки, коли орендодавцем комунального майна може виступати балансоутримувач, зокрема, щодо нерухомого майна, загальна площа якого не перевищує 400 квадратних метрів на одного балансоутримувача, якщо менший розмір площі не встановлено рішенням представницького органу місцевого самоврядування – щодо об'єктів комунальної власності або галузевими особливостями оренди майна [8].

Такий підхід фактично призводить до ситуації, коли балансоутримувач ухвалює рішення, які належать до виключної компетенції власника майна, у руках якого зосереджена «тріада» правомочностей: право володіння, користування та розпорядження належним йому майном.

Перебирання балансоутримувачем функцій власника комунального майна також суперечить основоположним принципам місцевого самоврядування, закріпленим в Конституції України, яка наділяє правом розпорядження комунальним майном органи місцевого самоврядування, обрані членами територіальної громади, а не юридичні особи, які обліковують майно на балансі.

До того ж, розширення функцій балансоутримувача у сфері розпорядження комунальним майном створює ризики порушення принципу підзвітності та контролю за використанням комунального майна, а також бути підставою для неефективного використання комунального майна, втрати доходів місцевих бюджетів, а також потенційних корупційних ризиків.

Безсумнівно, участь балансоутримувача в прийнятті управлінських рішень щодо комунального майна є важливою, оскільки він безпосередньо здійснює експлуатацію, обслуговування та точне управління об'єктами комунальної власності. Саме балансоутримувач володіє оперативною інформацією про технічний стан майна, необхідність його поточного або капітального ремонту, модернізації. Натомість, вважаємо, що така участь повинна мати допоміжний характер і не може підміняти собою повноваження власника.

Окремо також варто відзначити на невідповідності терміну «балансоутримувач» його правовому статусу. Термін «баланс» використовується для позначення системи бухгалтерського обліку, яка відображає співвідношення активів, зобов'язань і власного капіталу підприємства, установи чи організації на певну дату. Як було встановлено вище, балансоутримувач не просто веде бухгалтерський облік майна, а й виконує низку управлінських функцій, таких як його експлуатація, утримання, ремонт тощо. Через це використання терміна «балансоутримувач» не зовсім точно відображає його роль у системі управління комунальною власністю.

Для вирішення цієї ситуації доцільним буде звернутись до норм чинного законодавства України, які регулюють питання управління комунальним майном. Відповідно до частини першої статті 24 Господарського кодексу України управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління [9].

Згідно з частиною першою статті 136 Господарського кодексу України право господарського відання є речовим правом суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених цим кодексом та іншими законами [9]. Власник майна, закріпленого на праві господарського відання за суб'єктом підприємництва, здійснює контроль за використанням та збереженням належного йому майна безпосередньо або через уповноважений ним орган, не втручаючись в оперативно-господарську діяльність підприємства (частина друга вищезгаданої статті) [9].

Відповідно до статті 137 Господарського кодексу України під правом оперативного управління визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом). Власник майна, закріпленого на праві оперативного управління за суб'єктом господарювання, здійснює контроль за використанням і збереженням переданого в оперативне управління майна безпосередньо або через уповноважений ним орган і має право вилучати у суб'єкта господарювання надлишкове майно, а також майно, що не використовується, та майно, що використовується ним не за призначенням [9].

З огляду на наведені приписи чинного законодавства України, по суті, при визначення юридичних осіб балансоутримувачами комунального майна, маються на увазі підприємства, установи та організації, які отримали будинки і споруди, їх частини, а також рухоме майно на праві господарського відання або оперативного управління, та обліковують його на балансі.

Термін «балансоутримувач», хоч і відображає роль особи або органу, що здійснює облік майна, однак, не повністю корелює з фактичним набором функцій, які покладені на таких суб'єктів. Враховуючи, що функції, якими наділені особи, що отримали майно на праві господарського відання чи оперативного управління, значно виходять за межі бухгалтерського обліку, а включають активне управління майном, найбільш відповідним, на нашу думку, є використання терміна «управитель». Таке термінологічне визначення більш точно передає роль таких осіб, які не лише

обліковують майно, але й несуть відповідальність за його ефективне використання, утримання та збереження у межах, визначених законодавством.

Висновки. Проблема правового статусу балансоутримувача комунального майна, що набуває дедалі більшої гостроти в умовах проведення комплексних реформ, спрямованих на вдосконалення механізмів управління публічними активами та забезпечення ефективного використання ресурсного потенціалу територіальних громад, зумовлює необхідність глибокого теоретико-правового аналізу цього явища. Попри те, що вітчизняне законодавство широко оперує зазначеним терміном у різноманітних нормативно-правових актах, його доктринальне наповнення залишається фрагментарним, а правова природа – невизначеною, що, своєю чергою, формує підґрунтя для неоднозначних тлумачень і суперечностей у практичній площині реалізації правовідносин у сфері управління комунальним майном.

В окремих випадках балансоутримувач наділяється лише мінімальними адміністративно-технічними повноваженнями, які зводяться до обліку й забезпечення збереження комунального майна, тоді як в інших – фактично отримує широкі дискреційні можливості щодо його експлуатації, розпорядження та навіть прийняття рішень, якими фактично перебирає на себе функції власника комунального майна. Подібна практика суперечить фундаментальним засадам місцевого самоврядування, породжує неузгодженість у системі управління комунальним майном та знижує ефективність використання майнових ресурсів.

З огляду на ці виклики, нагальною є потреба в законодавчій уніфікації визначення статусу балансоутримувача, встановленні чітких меж його компетенцій та відповідальності, а також у розробленні ефективних механізмів контролю за його діяльністю. Крім того, враховуючи реальний обсяг повноважень, які виконують балансоутримувачі, доцільно розглянути можливість запровадження терміна «управитель», що більш точно відображатиме їхню роль у системі управління комунальним майном.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про концесію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text>.
2. Закон України «Про державно-приватне партнерство». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
3. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 384 від 11 квітня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-p#n11>.
4. Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text>.
5. Проект Закону України Про оренду державного та комунального майна». URL: [https://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/zakon23\(1\).pdf](https://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/zakon23(1).pdf).
6. Проект Закону України Про оренду державного та комунального майна». URL: https://www.spfu.gov.ua/userfiles/files/zakon_or.pdf.
7. Закон України «Про житлово-комунальні послуги. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-15#Text>.
8. Закон України «Про оренду державного та комунального майна». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text>.
9. Господарський кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.