

МУНІЦИПАЛЬНІ РЕЄСТРИ ЯК ЗАСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ ГРОМАД

Шаповалова О.В.,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри господарського права
Східноукраїнського національного університету
імені В. Даля МОН України,
провідний науковий співробітник відділу
правового забезпечення галузевого інноваційного розвитку
Науково-дослідного інституту правового забезпечення
інноваційного розвитку НАПрН України
ORSID <https://orcid.org/0000-0002-8813-3849>*

Лазніков В.М.,
*Заслужений юрист України,
начальник Управління з питань
нормативно-правової роботи та децентралізації
Луганської ОДА*

Термін «Муніципальний реєстр» в Україні зазвичай використовується у співвідношенні із метою забезпечення органами місцевого самоврядування реалізації низки завдань. Зокрема, таких як первинний облік мешканців та спрощення для них можливості отримання адміністративних та інших муніципальних послуг в «одному вікні». Максимально широкий перелік завдань та вимоги до суб'єктів формування відомостей Реєстру, а також – до порядку обігу реєстрової інформації закладається у Положення про Муніципальний реєстр міста. Але й воно не може бути визнано змістовно повним. Як показав аналіз практики розробки Положень про Муніципальний реєстр із різних міст в них наводяться терміни, які вживаються у значно біднішому значенні порівняно з їх функціональним призначенням та визначенням у нормативно-правових актах про публічні реєстри.

Після проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України почали створюватися умови для функціонування централізованої системи єдиних державних реєстрів. До того існували Комунальні бюро технічної інвентаризації, які у межах підпорядкованої їм території для ведення обліку прав на будівлі та споруди, виконували відповідні функції реєстрації. Внаслідок того, що суб'єктів господарювання та інших юридичних осіб реєстрували місцеві органи виконавчої влади, вони й виконували функцію ведення окремого обліку відомостей про власників та керівників зареєстрованих осіб.

Створення централізованого державного реєстру речових прав на нерухомість та створення централізованого державного реєстру юридичних осіб відбулося у 2004 році. Натомість між Мін'юстом України, системою комунальних бюро технічної інвентаризації та органами земельних ресурсів

України виникали конфлікти щодо реалізації функцій контролю над державним реєстром нерухомості.

Наприклад, Київське міське бюро технічної інвентаризації підключилося до електронного реєстру Міністерства юстиції України лише у 2011 році. З початку 2013 року було створено Державну реєстраційну службу. Функцію централізованого контролю всіх реєстраційних дії у країні було закріплено за Мінюстом України. Водночас почав функціонувати Державний реєстр речових прав на нерухомість та їх обтяжень. Внаслідок реформи системи державних реєстрів, яка проведена у 2015 році, централізовану державну реєстраційну службу було скасовано. Її повноваження делеговано реєстраторам органів місцевої влади, державних та комунальних підприємств, а також нотаріусам. бюро технічної інвентаризації

Наприкінці 2019 року обговорювався проект рамкового Закону України від 10 вересня 2019 року №2110 «Про публічні електронні реєстри» [1]. Фахівці його сприймають реформаторським заходом внаслідок того, що вперше в Україні є намір визначити єдині вимоги до реєстрової інформації та її статусу. Згідно ч.1 статті 6, визначено у наступному складі: 1) базові державні реєстри; 2) інші державні реєстри; 3) комунальні реєстри; 4) визначені законом реєстри саморегульованих організацій; 5) Реєстр реєстрів. [1, ч.1 ст. 6]

У ч.4 зазначеної статті конкретизовано, що до складу комунальних реєстрів належать реєстри, держателями яких, в межах повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» є органи місцевого самоврядування [1, ч.4 ст. 6]. Натомість потребують конкретизації вимоги щодо регулювання реєстраційних процедур у Муніципальних реєстрах, а для цього слід визначити як співвідноситься склад комунальних реєстрів із призначенням муніципального реєстру – бути засобом удосконалення управління активами громад.

В аспекті приєднання до обговорення теоретичних правових проблем складу системи сучасних публічних реєстрів слід звернути увагу на практичну затребуваність юридичного визначення поняття «муніципальний фіскальний реєстр».

Проблема відсутності актуальної статистичної інформації, належної інформації для повноцінного достовірного обліку у сфері управління та розпорядження всіма активами громади тягне за собою низку серйозних ризиків та загроз. Зокрема, імовірного некоректного та викривленого бюджетного прогнозу і планування, невиконання запланованих програм, заходів, проектів, недержання запланованих доходів та невиконання місцевих бюджетів, часткова втрата активів громади або ризик неефективного та непрозорого їх відчуження і використання.

Створення банку даних всіх активів громади та прийняття нормативно-правових актів щодо їх використання має стати як базою для адекватного планування, прогнозування та оподаткування (земельних ділянок та нерухомого майна, тощо), так і сприятиме розширенню наявної інформаційної бази даних для потенційних інвесторів, інструментом для прийняття рішень

органами місцевого при плануванні просторового та економічного розвитку територій громад.

Одним з важливих інструментів налагодження контролю у сфері обліку активів територіальних громад є Муніципальний фіскальний реєстр, створений за ініціативи Асоціації міст України, за фінансової підтримки Проекту USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС)». [2].

Ідею його впровадження реалізує Асоціація міст України. Впровадження спрямовано на посилення місцевого самоврядування, поглиблення демократії, покращення умов для розвитку громад. Муніципальний фіскальний реєстр – це програмний продукт, який містить інформаційні відомості про нерухоме та рухоме комунальне майно, земельні ділянки, забезпечуватиме їх обробку, збереження та надання відомостей окремо для кожного місцевого бюджету, а також облік учнів, дітей дошкільного віку, населення, що обслуговується закладами охорони здоров'я, громадян, що потребують соціальної допомоги, реєстри осіб пільгових категорій.

Муніципальний фіскальний реєстр надає можливість оптимізувати видаткову частину місцевих бюджетів, проаналізувати обсяги пільг та доцільність їх надання, спрогнозувати необхідний обсяг цільових коштів на повне забезпечення виконання делегованих повноважень. Реєстр складається з шести модулів: трудові ресурси, природні ресурси, основні фонди, контакт-центр, довідники та звіти.

За допомогою реєстру можливо визначити об'єкти комунальної власності, які економічно доцільно передати в оренду, концесію, використовувати на засадах державно-приватного партнерства або здійснити відчуження у приватну власність.

Перші результати використання фіскального реєстру дозволяють дійти висновку про перспективи його широкого використання громадами.

Висновки. Відсутність в Україні єдиного правового поля створення, функціонування та інформаційної взаємодії комунальних та муніципальних реєстрів, а також – єдиного термінологічного апарату та узгоджених вимог до створення, обміну, зберігання, виправлення та формату реєстрових даних зумовлює низький рівень комунальних реєстрів. Цим створюються перешкоди для забезпечення технічної та семантичної інтегрованості публічної реєстрової інформації.

Література:

1. Проект USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://2.auc.org.ua/page/proekt-%C2%ABrozrobka-kursu-na-zmitsnennya-mistsevogo-samovryaduvannya-v-ukraini%C2%BB-puls>.

2. Про публічні електронні реєстри: Проект Закону України від 10 вересня 2019 року №2110 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2>.