

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

THEORETICAL BASES OF RESEARCH AND DEVELOPMENT OF MUNICIPAL PROPERTY: PUBLIC-ADMINISTRATIVE ASPECT

У статті узагальнено наукові дослідження у сфері комунальної власності крізь призму державно-управлінського аспекту. Акцентовано увагу на розвитку інституту комунальної власності як об'єкта публічного управління. На основі аналізу наукових джерел розкрито питання сутності комунальної власності. Висвітлено суперечності правового статусу комунальної власності. Запропоновано пропозиції щодо інтеграції інститутів громадянського суспільства в механізм управління комунальною власністю.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, комунальна власність, територіальна громада, громадянське суспільство.

В статті обобщены научные исследования в сфере коммунальной собственности сквозь призму государственно-управленческого аспекта. Акцентировано внимание на развитии института коммунальной собственности как объекта публичного управления. На основе анализа научных источников раскрыты вопросы сущности коммунальной собственности. Освещены

противоречия правового статуса коммунальной собственности. Внесены предложения по интеграции институтов гражданского общества в механизм управления коммунальной собственностью.

Ключевые слова: публичное управление, местное самоуправление, коммунальная собственность, территориальная община, гражданское общество.

The article generalizes the research in the area of communal property through the prism of the state-management aspect. The attention is focused on the development of the institution of communal property as an object of public administration. On the basis of analysis of scientific sources, the question of the essence of communal property is disclosed. The contradictions of communal property right status are highlighted. Proposals on integration of civil society institutes into the mechanism of communal property management are made.

Key words: public administration, local self-government, communal property, territorial community, civil society.

УДК 351.82:332.1

Коханій М.С.

аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національна академія державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави є наявність у ній повноцінного інституту місцевого самоврядування. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені важливі питання взаємовідносин держави, територіальних громад і особи, утвердження в Україні європейських стандартів життя.

Ефективність інституту місцевого самоврядування можна забезпечити через поступовий відхід від централізованого державного управління шляхом передачі територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини суспільних питань місцевого значення. В умовах становлення місцевого самоврядування в Україні, децентралізації державної влади проблематика підвищення ефективності утримання та використання комунальної власності стає стратегічним напрямом удосконалення діяльності органів місцевої влади. Це і стало підставою для дослідження, аналізу й узагальнення теоретичних підходів до природи й сутності комунальної власності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення природи кому-

нальної власності, повноважень, функції та компетенції територіальної громади, а також управління комунальною власністю територіальних громад України розглядалися в працях вітчизняних учених, зокрема: І.О. Бондаренко [5], О.В. Батанова [3,4], В.І. Борденюка [6], В.М. Вакулєнка [11], В.І. Кравченко [8], Л.А. Музики [9], М.П. Орзіха [10] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Більшість наукових праць присвячено дослідженню комунальної власності як об'єкта державного управління, що на етапі її інституціоналізації в нашій країні цілком логічно. Однак, враховуючи останні тенденції динамічного розвитку громадянського суспільства в Україні, подальшого ґрунтового теоретичного аналізу потребує розуміння глибокої сутності комунальної власності, що є запорукою ефективних управлінських реформ у сфері місцевого самоврядування, водночас нагальним науковим та практичним завданням.

Мета статті – висвітлити й узагальнити теоретичні підходи до сутності комунальної власності крізь призму державно-управлінського аспекту.

Виклад основного матеріалу. Невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування є особлива, самостійна форма власності, суб'єктом права якої є низовий територіальний колектив. У закордонних країнах її названо муніципальною формою власності.

Муниципальна власність у законодавстві іноземних держав – це одна з форм корпоративної (колективної) власності, що перебуває в користуванні, володінні й розпорядженні територіальних колективів та їхніх виборних органів самоврядування.

Комунальна власність – це самостійна форма власності, яка, за Конституцією України, є власністю територіальної громади. Суб'єктами права комунальної власності є адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад народних депутатів.

В об'єктивному значенні право комунальної власності розуміється як сукупність правових норм, які встановлюють та охороняють комплекс відносин щодо належності певного майна територіальним громадам. У суб'єктивному сенсі право комунальної власності означає речове право – право громади на певну річ (сукупність речей), що охоплює правомочності володіння, користування та розпорядження цими речами.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає суб'єктивне право комунальної власності як «право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [13, ст. 1].

Суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади первинного рівня (тобто жителі сіл; добровільних об'єднань у сільську громаду жителів кількох сіл; селищ; міст), територіальні громади вторинного рівня (жителі районів, областей), а також органи місцевого самоврядування, що здійснюють права комунальної власності від імені територіальної громади – представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.

В іноземних країнах суб'єктами права муніципальної власності визнаються зазвичай тільки громади населених пунктів (не районів, областей та аналогічних «об'єднаних» муніципальних утворень).

Об'єкти права комунальної власності – це те майно, грошові кошти також, яке належить територіальній громаді. До об'єктів права комунальної власності, зокрема, належать такі: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи й організації, серед них банки, страхові товариства, пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування тощо.

І.О. Бондаренко дослідив питання правового статусу територіальної громади [5, с. 136–144]. Він акцентував увагу на думці одного з розробників категорії «територіальна громада» М.П. Орзіха, який зазначав, що соціальну основу самоврядних територій становить територіальний колектив (община, а ще краще – коммуна, враховуючи режим комунальної власності в Україні і світовий досвід), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) із осіб (громадян, іноземців, осіб без громадянства), які постійно мешкають або працюють на цій території (або володіють на території нерухомим майном, або є платниками комунальних податків) [10, с. 67].

О.В. Батанов визначає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру [3, с. 52].

Характерні ознаки правосуб'єктності територіальної громади малодосліджені в літературі. Окремі аспекти правосуб'єктності територіальних громад згадуються в коментарі до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому зазначено, що територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю: правом формування відповідних органів; правом проведення місцевих референдумів; правом комунальної власності тощо [7].

Як зазначає О.М. Пастернак, із вказаних елементів правосуб'єктності територіальної громади більш-менш конкретизованим (але не абсолютизованим) виглядає право територіальної громади на управління об'єктами комунальної власності, однак і в даному разі йдеться не тільки про безпосереднє, але й про опосередковане (через органи місцевого самоврядування) управління [12, с. 104].

Л.А. Музика зазначає недоліки окремих статей Цивільного кодексу (далі – ЦК) України, що визначають правосуб'єктність територіальних громад. Так, ст. 169 ЦК України наділяє територіальні громади рівними правами щодо всіх учасників цивільних відносин. Однак у ст. 172 передбачено, що цивільні права й обов'язки територіальні громади набувають та

здійснюють не безпосередньо, а лише через органи місцевого самоврядування, що суперечить ст. 169 ЦК України. Водночас цікавим є вирішення в Кодексі питання відповідальності за зобов'язаннями територіальних громад: вони відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке, відповідно до закону, не може бути звернене стягнення [9, с. 66]. Автор вважає, що, згідно із ЦК України, участь територіальних громад у цивільних відносинах обмежується лише відповідальністю за зобов'язаннями, які укладаються органами місцевого самоврядування. Науковець пропонує закріпити за територіальною громадою природне право на комунальну власність, а правами суб'єкта наділити відповідні ради; вилучити з нормативно-правових актів положення, що передбачають можливість безпосередньо здійснювати права власника територіальною громадою; передбачити положення щодо обов'язкового делегування функцій власника громадами місцевим радам або іншим уповноваженим територіальними громадами органам [9, с. 75, 196].

Л.А. Музика також зазначає, що чинне господарське законодавство не називає територіальні громади учасниками відносин у сфері господарювання, визнаючи такими лише уповноважені ними органи місцевого самоврядування (ст. 2 Господарського кодексу України). Науковець зауважує, що територіальні громади зазвичай самі не можуть власними діями набувати господарських прав, реалізувати останні, а також створювати для себе господарські обов'язки і виконувати їх. Проте безумовною недоречністю вважає й те, що учасниками відносин у сфері господарювання визнані їх представницькі органи, а не самі громади. К.І. Апанасенко зазначає, що лише в окремих статтях Господарського кодексу України можна знайти поодинокі згадки про територіальну громаду. Учений пропонує визнати територіальну громаду суб'єктом відносин у сфері господарювання, від імені та в інтересах якої діють відповідні органи [2, с. 117].

В.М. Алексєєв, досліджуючи питання управління об'єктами комунальної власності, зазначає, що хоча законодавець і не вказує, яким чином територіальна громада має управляти власністю самостійно, але, на його думку, це має бути вирішено на загальних зборах територіальної громади з метою забезпечення безпосереднього контролю територіальної громади за процесом управління майном на користь усіх її членів. Також автор пропонує виділити в межах комунальної власності «громадівську власність», якою має безпосередньо керувати територіальна громада [1, с. 67–68].

У науковій літературі порушується питання щодо реальності такого власника майна, як територіальна громада, оскільки окремі дослідники вважають нежиттєздатною, нереальною юридичну конструкцію територіальної громади, неможливість безпосередньої участі громади у відносинах власності. Для вирішення проблеми навіть висловлювались пропозиції щодо розмежування суб'єктів права комунальної власності (територіальні громади) та суб'єктів здійснення цього права – як безпосередньо територіальні громади, так і уповноважені ними органи місцевого самоврядування.

Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [13, ст. 7] передбачено лише один спосіб ухвалення безпосередньо територіальною громадою рішень щодо управління комунальним майном – шляхом ухвалення відповідних рішень на референдумі. Однак організація референдуму є складною, затратною та тривалою в часі процедурою, яка сама потребує вдосконалення. Крім того, на референдумі (у разі його проведення) може бути ухвалено те чи інше рішення, однак організація його виконання в будь-якому разі буде покладена на відповідний орган місцевого самоврядування, що ще раз підкреслює складність реалізації територіальною громадою повноважень суб'єкта комунальної власності.

У вказаному Законі України також зазначається, що безпосередньо стосуються управління комунальною власністю такі форми участі жителів у цьому процесі, як загальні збори. Предметом цих зборів може бути, зокрема, заслуховування звітів та інформації керівників комунальних підприємств, установ і організацій, порушення перед органами місцевого самоврядування питань, що стосуються колективних потреб жителів [13, ст. 8]. Отже, правосуб'єктність територіальних громад має похідний характер від індивідуальної правосуб'єктності їхніх членів.

Для участі в управлінні комунальним майном територіальна громада може застосовувати також інститути місцевої ініціативи, громадських слухань стосовно питань відчуження об'єктів комунальної власності, які мають велике значення для задоволення потреб територіальної громади, місцеві програми приватизації об'єктів комунальної власності.

Формами залучення громадян до участі у вирішенні питань управління комунальним майном є опитування й анкетування, обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, а також громадська експертиза, консультації; членство жителів у комісіях, що створюються на громадських засадах при органах та

посадових особах місцевого самоврядування, у громадських радах при місцевих радах, у фахових організаціях, що створюються при виконавчих органах місцевих рад тощо. Однак останні є формою участі окремих частин територіальних громад чи їхніх членів в обговоренні, а не вирішенні питань місцевого значення, оскільки вони зводяться до ініціювання розгляду питань місцевого значення у відповідних органах місцевого самоврядування [5, с. 139].

О.В. Батанов О.В. дійшов висновку про неналежні гарантії захисту прав територіальної громади як власника комунального майна, оскільки максимальна кількість відповідних питань вирішується органами місцевого самоврядування, а дієвих механізмів впливу на ухвалення рішень цими радами суто в інтересах територіальної громади немає. Він висловлює думку, що така ситуація пов'язана з тим, що хоч територіальна громада формально і проголошена основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування, проте об'єктивно не може безпосередньо вирішувати всі питання місцевого значення. Це зумовлено тим, що в багатьох випадках форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад не пристосовані для оперативного вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, зокрема, щодо управління об'єктами комунальної власності. Особливо це стосується територіальних громад великих населених пунктів, де можливості застосування різноманітних форм безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування досить обмежені. Ось чому, як вважає В.І. Борденюк, місцеве самоврядування реально може здійснюватися через відповідні органи, що формуються територіальними громадами визначеним законом порядком, шляхом загальних виборів чи опосередковано, через обрані ними представницькі органи [6, с. 120–121].

І.О. Бондаренко пропонує деякі шляхи покращення правового регулювання даного питання з метою забезпечення прав територіальної громади як власника комунального майна. На його думку, необхідно, з одного боку, забезпечити дієві механізми реалізації територіальними громадами прав власника, з іншого боку, треба враховувати водночас складність та тривалість застосування форм безпосереднього волевиявлення громад, запобігаючи зниженню ефективності управління комунальною власністю.

Для цього необхідно встановити, що безпосередньо територіальною громадою вирішуються найважливіші та стратегічні питання щодо управління комунальною власністю. Це

може потребувати закріплення на законодавчому рівні орієнтовного переліку об'єктів комунального майна, які мають значення для життєдіяльності відповідної громади (об'єкти тепло-, водо-, електропостачання тощо), доручення органам місцевого самоврядування затвердити переліки таких об'єктів для кожного міста (села, селища), визначення, що управління такими об'єктами та рішення про їх відчуження або надання в оренду мають ухвалюватися виключно територіальною громадою. Також може бути встановлено перелік організаційних та установчих питань у сфері управління комунальною власністю, які мають вирішуватися виключно територіальною громадою (наприклад, затвердження порядку управління об'єктами комунальної власності міста).

Також для належної гарантії прав територіальних громад як власників майна автор вважає за доцільне окреслити коло питань, які, хоча і можуть вирішуватися відповідними місцевими радами, але з обов'язковим проведенням на етапі підготовки відповідних рішень громадських слухань або інших форм участі громадян, зокрема залучення громадян до участі в погоджувальних, координаційних радах тощо. На думку І.О. Бондаренка, територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та власник має самостійно вирішувати стратегічні питання управління власністю, тому законодавчо необхідно встановити перелік найважливіших питань, які вирішуватимуться виключно громадою (управління об'єктами, що забезпечують життєдіяльність громади, рішення установчих питань тощо). У свою чергу, ухвалення рішень з інших питань, пов'язаних із комунальною власністю, має відбуватися із залученням членів громади до їх розгляду; детальну регламентацію такої участі доцільно закріпити в документах локального характеру, зокрема в статуті громади [5, с. 141].

На нашу думку, позиція автора потребує ґрунтовного уточнення та не може бути взята за основу в чистому вигляді, оскільки здебільшого члени територіальної громади не є фахівцями у сфері управління майном, корпоративними правами та приватизації. Більшість рішень індивідуальних членів територіальної громади будуть базуватися на суб'єктивних судженнях, «нав'язаній чужій думці», відомостях із різних засобів масової інформації. Отже, рішення ухвалені із застосуванням методів прямого ухвалення рішень можуть йти в розріз з економічними та соціальними інтересами територіальної громади, а схильність до впливу окремих соціальних прошарків може бути використана деякими групами інтересів на власну користь.

Висновки. У результаті поведеного аналізу наукової літератури та правових документів з'ясовано, що матеріальною основою становлення та розвитку місцевого самоврядування є комунальна (муніципальна) власність. В об'єктивному значенні комунальна власність – це сукупність правових норм, які встановлюють та охороняють комплекс відносин щодо належності певного майна територіальним громадам, а в суб'єктивному – право громади на окрему річ (сукупність речей), що передбачає правомочності володіння, користування та розпорядження цими речами.

Для активізації участі членів територіальних громад в управлінні комунальною власністю варто застосовувати інноваційні підходи та механізми, які впродовж довгого часу входять до інструментарію муніципалітетів країн із розвинутим громадянським суспільством. Ідеться про створення та наділення дієвими повноваженнями громадських рад, поширення інституту бюджету участі та застосування для забезпечення життєдіяльності окремих сфер інструментів аутсорсингу, державно-приватного партнерства.

Одним із ключових елементів, який перетворює членів громад на представників розвинутого громадянського суспільства, є інститут відповідальності. Ідеться не лише про відповідальність обраних чи призначених представників публічної влади під час ухвалення та реалізації управлінських рішень, а й про відповідальність членів соціуму за їх безпосередню участь у життєдіяльності територіального утворення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексєєв В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні застави: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2005. 197 с.

2. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. К., 2006. 248 с.

3. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51–57.

4. Батанов О.В. Розвиток конституційного законодавства про статус територіальних громад в Україні: доктринальні та прикладні аспекти. Віче. 2015. № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/4778/>.

5. Бондаренко І.О. Особливості правового статусу територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності. Актуальні проблеми держави і права. 2011. С. 136–144.

6. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. К., 2009. 513 с.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України: наук.-практ. комент. К., 1999.

8. Кравченко В.В. До питання конституційно-правового статусу територіальної громади. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. К., 2003. С. 165–178.

9. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Х., 2004. 249 с.

10. Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. 1995. № 1. С. 66–69.

11. Основи регіонального управління в Україні: підручник // авт.-упоряд.: В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, В.С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. К.: НАДУ, 2012. 576 с.

12. Пастернак О.М. Суб'єкти правових відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2006. 240 с.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної ради України. 1997. № 24. Ст. 170.