

47. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 listopada 1938 r. O stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1938. № 88. Poz. 597.

48. Ibid.

49. Leszczyński P. Centralna administracja wyznaniowa II RP: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego / P. Leszczyński. Warszawa: Semper, 2006. 300 s.

\* Список побудовано в порядку посилань.

*Надійшла до редколегії 07.07.2017 р.*

УДК 352 (477)

## **КАТЕГОРИАЛЬНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ГРОМАД ТА ЇХНІХ ОБ'ЄДНАНЬ**

*Попова К. Г.,*

*аспірант кафедри права та законотворчого процесу,*

*Одеський регіональний інститут державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Одеса*

Проаналізовано природу місцевого самоврядування як досить специфічного управлінського сектора. Здійснено категоризацію класів, типів та об'єктів комунальної власності. Виходячи з принципу субсидіарності як основоположної ідеї процесів децентралізації в Україні, обґрунтовано думку про віднесення управління комунальною власністю до делегованих повноважень рад громад та регіонів.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, комунальна власність, ресурси, повноваження, субсидіарність.

*Popova K. G.,*

*Postgraduate Student at the Department of Law and Legislative Process,*

*ORI NAPA, Odesa*

### **POSITIONS OF MANAGERIAL CATEGORIES BY THE MUNICIPAL PROPERTY OF COMMUNITIES AND THEIR ASSOCIATIONS**

The article shows the study of sources of local government management as a specific sector. Categories, classes, types and communal property is shown. The principle of subsidiarity identifies and suggests the idea of delegated management of municipal property. The fundamental idea of decentralization in Ukraine is the principle of subsidiarity, it is important for councils of local communities and regions.

**Key words:** local government, municipal property, resource, powers, subsidiarity.

Важлива проблематика, на яку спирається сучасна вітчизняна доктрина державного розвитку, полягає в наданні повноважень, більших за обсягом, номенклатурою ресурсних джерел та посиленні відповідальності влад муніципального рівня перед населенням, яке мешкає на їхній території. Досвід розвинених європейських країн переконливо свідчить, що в демократичному суспільстві успішний соціально-економічний розвиток держави завжди базується на створенні сильних політичних та майнових основ самоврядування муніципального рівня [3, с. 102]. Інакше кажучи, ресурсна складова місцевого самоврядування визначає не лише цілі та ідеї реформаторства, вона програмує успіх чи провал будь-яких змін.

© Попова К. Г., 2017

Природно, що, ратифікувавши Європейську хартію про місцеве самоврядування, Україна має врегулювати інститут місцевого самоврядування відповідно до цього документа. Так само постає необхідність урегулювання основоположних засад управління його ресурсною базою, адже саме вона визначає стан, тенденції та динаміку розвитку процесів у середовищі системних змін.

Актуальність порушеної в статті теми зумовлена дискусійними позиціями комплексної реформи з децентралізації влади, яка проходить через елементи реформ, серед яких основні реформи адміністративно-територіального устрою, медична, освітня, правова, реформа системи надання адміністративних послуг тощо.

З маси досліджень та публікацій із цих питань, що з'явилися в 2016–2017 рр., можна дійти загального висновку про те, що Україна стоїть на шляху нового цивілізаційного етапу. Він віддзеркалює рух України до європейських цінностей, показує вектор її суспільного, соціального та політичного тяжіння, ідентифікує національну свідомість Українського народу з гуманістичними цінностями Європи. Найбільш вагомими та комплексними є праці таких вітчизняних вчених, як О. Голинська, О. Матвеева, Ю. Молодожен, О. Молодцов, В. Роман, Н. Струк та ін. Значна зацікавленість цими питаннями викликана новизною подій та процесів, що їх породжує реформа з децентралізації на тлі проблемного середовища в нашій державі. Природно, що така системна реформа має безліч аспектів як теоретичного, так і практико-прикладного характеру. Тож, незважаючи на спільну, на перший погляд, тематику, усі наукові дослідження є присвяченими різним сторонам цього питання та, відповідно, розглядають широке коло актуальних проблем, що системно та ситуативно виникають у ході реалізації реформи.

Проблематика ж ресурсного забезпечення життєдіяльності територіальних громад останнім часом все більш актуалізується, а отже, вимагає нових наукових теоретичних та практичних підходів.

Метою статті є обґрунтування категорій комунальної власності, як майнової основи місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та їхніх об'єднань в Україні. Із виконанням цієї мети ставляться завдання: щодо з'ясування природи місцевого самоврядування як суб'єктного сектора управління комунальною власністю, з аналізу стану нормативного регулювання управлінських процесів, групування об'єктів комунальної власності, з'ясування специфіки її функціонування в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу слід розпочати з того, що нинішня реформу ресурсної складової місцевого самоврядування найбільшою мірою розгорнуто у фінансовому секторі. У майновому ж секторі наразі реформи фактично не розпочалися. Не внесено довгоочікуваних змін до Земельного кодексу щодо відведення громадам земель поза межами населених пунктів, не внормовано перелік питань з управління об'єктами та цілісними майновими комплексами, що перебувають у комунальній власності. Навіть не надано нормативного визначення комунальної власності як такої, відсутня класифікація її структури, немає розмежування суб'єктів управління. Таким чином, говорити хоча б про початок процесів децентралізації у сфері майнового компонента поки що не є можливим.

У річищі системної реформи з децентралізації влади в Україні ми нині фактично підходимо до необхідності конкурентної боротьби за обмежений ресурс. Сформована багаторічним патерналізмом суспільства думка про

“дармовість” та “нечийність” державних коштів та коштів муніципальних утворень зазнає краху. Їй на зміну приходять розуміння ресурсів як цільових фондів, що фіскальними засобами акумулюють приватні кошти платників податків. Кожна людина, яка сплачує податки до бюджету, природно починає цікавитися: на що ж конкретно витрачаються “мої гроші”, що їх вилучила держава? І не завжди в межах традиційного підходу можна знайти на це відповідь.

Отже, сьогодні суттєво зріс суспільний запит на упровадження досконалого управління ресурсами з точки зору прозорості їхнього витрачання на рівні держави та самоврядних органів, що здійснюють представництво територіальних громад. Використанню його методів та інструментів фактично немає альтернативи, і всі управлінські методики, спрямовані на планування та виконання використання ресурсу, повинні враховувати ключові принципи та опції ефекту й результату.

Особливий інтерес у цій царині викликає думка В. Абрамова, який наводить більше 30 відомих у сучасному науковому середовищі визначень місцевого самоврядування. Вчений зазначає, що основною проблемою реально-го становлення інституту місцевого самоврядування є низький рівень громадянської активності з боку населення [1, с. 121–123]. Інакше кажучи, вчений стверджує, що сьогодні немає єдиного розуміння природи місцевого самоврядування. Від себе доповнимо, що, виходячи з його позицій, ця природа в сучасному світі є досить мінливою, ситуативною та нестійкою. Асоціювати місцеве самоврядування з громадськими утвореннями є неправильним та нелогічним. Більш того, місцеве самоврядування має чи не протилежно іншу природу, ніж громадянське суспільство як таке, адже основною рисою громадянського суспільства є саме активність. Тобто сутність місцевого самоврядування слід шукати в інших, ніж суспільні та соціальні, джерелах.

Частково дає відповіді з цих питань відомий український правознавець В. Кампо. Характеризуючи місцеве самоврядування, він формує досить поширене (хоча й не загальноприйняте) в Україні розуміння цього інституту й зазначає: “...за своєю природою воно [місцеве самоврядування] виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і від об’єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад...” [5, с. 36]. Ця думка є досить цікавою з декількох точок зору. Дослідник, по-перше, виділяє місцеве самоврядування як окремий сектор управління; по-друге, дає підстави до наближення природи місцевого самоврядування до природи економічних інтересів специфічного колективу, сформованого за ознакою спільності місця проживання; по-третє, говорячи про корпоративність, дослідник наділяє такий колектив можливостями ставити спільні цілі й будувати власну стратегію (адже це притаманне корпоративним утворенням).

У механізмі здійснення місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування на перше місце поставлено “ради або збори”, тобто представницькі органи місцевого самоврядування, а вже потім – територіальну громаду, що використовує “збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян”, дозволені законом [7].

Таке бачення Хартією ролі органів місцевого самоврядування свідчить про те, що вона, по-перше, базується насамперед на концептуальних положеннях державницької теорії місцевого самоврядування, а по-друге, дозволяє деяким вченим стверджувати, що “участь територіальної громади (через

форми прямої демократії), громадян у здійсненні самоврядування має “фактативний” характер” [4, с. 243].

Останнє положення, на нашу думку, є дискусійним, адже саме громада (шляхом виборів) формує представницькі органи місцевого самоврядування, які функціонують за її “дорученням” та в її інтересах, що зумовлює значення територіальної громади як первинного, основного суб’єкта системи місцевого самоврядування.

Незважаючи на різноманіття визначень місцевого самоврядування, можемо дійти висновку про те, що основу місцевого самоврядування складають: людина, місцевий господарський комплекс та вільна діяльність членів територіальних громад; об’єднання громадян за інтересами для спільної діяльності; комунальна власність; відповідна фінансова база, що формується здебільшого з власних джерел, частково – з державних дотацій; спільні дії громадян та обраних ними органів; законодавчо закріплені функції та повноваження місцевого самоврядування; залежність місцевого самоврядування від населення [3, с. 98].

На основі зазначеного сформулюймо ознаки, що є традиційними для місцевого самоврядування. По-перше, це корпоративний економічний інтерес. Він формується на тлі законодавчо закріпленого обмеження ієрархії. Тобто відсутня повна та безпосередня (вертикальна) підпорядкованість. Така підпорядкованість є частковою, лише стосовно реалізації державної політики на місцях – так звані делеговані повноваження, що їх передає держава муніципальним утворенням.

Крім того, М. Корнієнко та М. Потіп визначають такі риси:

- визнання за кожною територіальною громадою власних повноважень;
- самостійність місцевої влади в межах власних повноважень;
- організаційна відокремленість місцевої влади в системі управління державою і взаємодія з органами державної влади у здійсненні спільних завдань і функцій;
- відповідальність органів і посадових осіб самоврядування перед територіальною громадою;
- відповідність матеріальних і фінансових ресурсів повноваженням місцевої влади;
- державна гарантія місцевого самоврядування [6, с. 129].

З усіма цими позиціями комплементується факт існування комунальної власності, земельних відносин, місцевих бюджетів та інших місцевих ресурсів. Їхнє раціональне використання вимагає відповідного управлінського впливу, а також наявності певного самостійного режиму регулювання відносин ресурсного характеру на територіальному рівні.

Таким чином, комунальна власність є матеріальною основою та джерелом забезпечення життєдіяльності місцевого самоврядування. При цьому ми спостерігаємо жахливу ситуацію, коли величезна частина власності, делегованої державою територіям та регіонам у вигляді комунального майна, залишається поза державним регулюванням. Закон України “Про власність” втратив чинність уже досить давно, натомість немає жодного більш-менш системного нормативного акта, який би комплексно регулював позиції управління комунальним майном.

Особливо чітко це проявилось в ході добровільного об’єднання громад, що відбувається протягом 2015–2017 рр. Ліквідаційні комісії (а в 2016 р. – комісії з реорганізації) рад, що пішли на об’єднання, повсякчас стикалися з

невирішеними проблемами, що нагромаджувалися десятиріччями. Це в першу чергу стосується безгосподарного майна, об'єктів державної власності, що їх не було передано в комунальну власність. За відсутності будь-яких реєстрів обліку, актів технічного стану, результатів реального оцінювання залишкової вартості таких об'єктів тощо їх розкрадали та вони руйнувалися.

У цьому зв'язку є потреба структурувати зазначене питання. Ми знаємо, що комунальна власність розрізняється за двома підтипами:

- комунальна власність територіальних громад;
- комунальна власність об'єднань територіальних громад.

У 2015 р. розпочався процес формування нового законодавчого пакета, пов'язаного з положеннями реформи децентралізації. Проте, зважаючи на досить малий проміжок часу, що минув, а також тривання процедури внесення конституційних змін (наразі існує лише проект, погоджений Верховною Радою України в першому читанні), вітчизняний інститут місцевого самоврядування досі не підійшов до врегулювання питань, пов'язаних з управлінням комунальною власністю.

Якщо звернутися до внутрішніх аспектів проблематики, то, наприклад, невирішеними взагалі залишаються питання, пов'язані з функціонуванням такого підвиду комунальної власності, як власність громад районів у містах. До системи місцевого самоврядування входять і районні в місті ради (у разі їхнього створення). Складність організації влади в містах із районним поділом зумовлюється конфліктом інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами його складників. Відтак, і проблематика розподілу функцій управління комунальною власністю міста з районним поділом є на сьогодні досить гострою. Наприклад, у чотирьох районах м. Одеси функціонує вісім комунальних підприємств житлово-комунального сервісу (ЖКС). До 2015 р., незважаючи на те, що ради в місті не обиралися і, відповідно, існував єдиний міський бюджет, їхню фінансову підтримку було здійснювано через районні державні адміністрації. На думку експертів, це призводило до щорічних втрат міським бюджетом 12–15 % видатків за відповідними статтями [2, с. 41].

Між тим ключова роль комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування полягає в тому, що саме вона формує його другий за значенням ресурсний складник – фінансову основу. Таким чином, сьогодні можна стверджувати, що Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” редакції 1997 р. хоча і є першим кроком у розумінні фінансової основи для становлення і розвитку місцевого самоврядування в нашій державі, водночас не регулює його матеріальної бази, тобто питання управління комунальною власністю.

Розроблення нових сучасних концепцій фінансового забезпечення місцевого самоврядування передбачає серед інших невідкладних завдань, вирішення проблеми оновлення принципів, форм, методів організації діяльності та фінансування місцевого самоврядування. Розкриття їхньої природи, характеру взаємозв'язків має важливе значення для науки та практичної діяльності.

На основі структурного аналізу матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування ми можемо запропонувати порядок співвідношення елементів його ресурсного складника.

Зокрема, основним класом ресурсів місцевого самоврядування, що визначають стан його життєдіяльності в ринковому середовищі є майнові ресурси. Це майно уособлене двома типами комунальної власності. Умовно назовімо їх класами:

клас I – комунальна власність територіальних громад, управління якою здійснюють сільські, селищні, міські ради;

клас II – комунальна власність об'єднань територіальних громад, управління якою за дорученнями громад сіл, селищ та міст здійснюють районні та обласні ради. Зауважимо, що комунальна власність сіл і міст є первинним майновим джерелом. Громади лише передають в управління це майно району та області. Тобто в аспекті повноти управлінського права район і область фактично є найнятими контракторниками, які здійснюють корпоративне управління та в будь-який момент, за бажанням громад, зобов'язані передати ці об'єкти їхнім природним володарям.

Обидва класи комунальної власності можуть включати в себе такі групи об'єктів:

1. Землі сільськогосподарського призначення. Зазвичай ця група більш характерна для власності класу I, оскільки в її межах здійснюється пряма господарська діяльність однієї окремо взятої громади і передавати її в корпоративне управління району чи області.

2. Природні ресурси. Ідеться, по-перше, про природні ресурси, що перебувають у публічній сфері (поза приватною), по-друге – про ті об'єкти, що не перебувають у державній власності (а таких у нашій країні переважна більшість).

3. Окремі об'єкти (та землі під ними). Ідеться про об'єкти капітального характеру. У свою чергу, ці об'єкти можна поділити на об'єкти соціально-культурної сфери, господарські, виробничі тощо.

4. Цілісні майнові комплекси (та землі під ними). Фактично це ті ж об'єкти власності, але більші. Вони включають у себе декілька окремих об'єктів і обліковуються за реєстром як єдине ціле.

Групи 2–4 можуть як перебувати у власності окремої територіальної громади, так і передаватися в управління районної чи обласної ради.

Говорячи про впорядкування системи управління комунальною власністю, слід згадати, що останніми роками (а особливої актуальності це набуло в 2014–2017 рр., коли інтеграція України в європейський простір набула цілком конкретних рис) органи влади Європейських співтовариств наполегливо пропагують принцип субсидіарності. Відповідно до нього будь-яка громадська функція повинна здійснюватися на найбільш низькому рівні територіальної організації – у селі та місті, де реально мешкають люди. Щоправда, серед вітчизняних нормативно-правових актів принцип субсидіарності декларується лише Бюджетний кодекс України та Закон України “Про місцеве самоврядування”.

Запроваджуючи цей системотворчий принцип у всі галузі функціональної діяльності, можна впорядкувати недосконалу традиційну схему організації владних повноважень та розподілу ресурсів. Адже за принципом субсидіарності не держава повинна наділяти місцеві органи повноваженнями, а навпаки, вони самі повинні передавати державі те, з чим не можуть упоратися самотужки, і те, що відповідно до Конституції України не належить і не може належати до їхніх повноважень. Відповідно, передаючи будь-яке з конституційних повноважень місцевому самоврядуванню, держава обов'язково

повинна передати їй ресурс для його повнофункціонального виконання. Це стосується в першу чергу такого основоположного елемента державної економічної політики, як власність. Передаючи частину організаційно-економічних повноважень з управління власністю, держава не повинна відмовлятися від їхнього фінансового забезпечення.

Тож, ключовою позицією є негайне передання до міст та сіл реально-го фінансового ресурсу для здійснення управління комунальною власністю. Звідси випливає й реалізація принципу бюджетної субсидіарності. Автономія місцевих бюджетів нарешті перестає бути суто декларативною та переходить у режим практичних дій. З погляду системності бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центральної влади поліпшити систему управління державою, влада намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина. Водночас спостерігається стремління відокремити фінанси делегованих державою повноважень та фінанси власних повноважень місцевої влади шляхом включення делегованих асигнувань до переліку витрат держави з одночасним покладанням повної відповідальності за виконання власних програм на місцеві органи влади.

Тобто об'єкти власності, що передані місцевим радам у комунальне управління повинні фінансово забезпечуватися так само, як і будь-яка інша державна програма за делегованими повноваженнями. Це дасть змогу поліпшити стан об'єктів комунальної власності, аби вони могли, у свою чергу, працювати на економіку територій – чим сильнішими є території, тим сильніша держава. І тоді децентралізація в Україні матиме більш глибокий і реальний характер.

Загальними висновками є кілька концептуальних позицій. Оскільки сьогодні немає єдиної наукової точки зору щодо сутності місцевого самоврядування, то ми схилиємося до думки про його економічну природу. Воно виступає окремим сектором управління, об'єктом якого є колективний (корпоративний) інтерес людей, поєднаних за ознакою природної спільності території проживання. Основою задоволення цього економічного інтересу є ефективність функціонування ресурсної основи. Водночас їй притаманний майновий характер із двома підтипами комунальної власності (класами), один з яких перебуває в управлінні сільських, селищних та міських рад, а для управління іншим залучаються районні та обласні ради. Перший клас є джерелом формування системи управління комунальною власністю в цілому. Ключовий принцип європейської демократії – принцип субсидіарності зобов'язує віднести комунальну власність до делегованих повноважень. Це тягне за собою зобов'язання з передавання ресурсу на її утримання та ефективне функціонування. В умовах децентралізації така позиція дасть змогу поліпшити економічний потенціал територій, а також налагодити системне регулювання цього управлінського складника.

До перспектив подальших наукових розвідок у цьому аспекті слід віднести детальний аналіз структури комунальної власності на рівні регіонів. Зокрема, слід детально дослідити обмеження, що не дозволяють перетворити цю структуру на дієвий інструмент ринкового відтворення та започаткувати ідею формування децентралізованої моделі управління комунальною власністю як найбільш перспективним у довгостроковому періоді матеріальним активом.

**Список використаних джерел**

1. Абрамов В. Ф. Местное самоуправление: идея и зарубежный опыт // Социс. 2007. № 1. С. 120–125.
2. Голинська О. В. Антикорупційний моніторинг витрат бюджету міста Одеси на діяльність та утримання КП “ЖКС”: аналіт. звіт / за заг. ред. А. С. Крупника. Одеса: Євродрук, 2015. 104 с.
3. Голинська О. В. Добровільне об’єднання територіальних громад: чинники спротиву, об’єктивні позиції та переваги // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ: спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України / голов. ред. М. М. Іжа. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 3 (63). С. 98–105.
4. Калиновський Б. В. Принцип субсидіарності, його місце в Європейській хартії місцевого самоврядування та національних правових системах // Вісник Акад. держ. управління. 2014. № 1. С. 243–248.
5. Кампо В. М. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування. 2008. –№ 1/2 (9). С. 35–38.
6. Потіп М. М., Корнієнко М. В. Адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування // Право і суспільство. 2014. № 5. С. 128–134.
7. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97–ВР // ВВР України. 1997. № 38. Ст. 249.

*Надійшла до редколегії 20.09.2017 р.*

УДК 35:002.8

**МЕХАНІЗМИ, ПРИНЦИПИ, КРИТЕРІЇ  
ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ САМОВПОРЯДКУВАННЯ  
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Родченко І. Ю.,  
аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом,  
м. Київ*

Виділено та стисло охарактеризовано механізми, принципи, критерії та пріоритетні напрями самовпорядкування в системі державного управління. Усі вони є складовими елементами такого самовпорядкування, що суттєво впливають на його результати.

**Ключові слова:** державне управління, критерії, механізми, принципи, пріоритетні напрями, самовпорядкування, система.

*Rodchenko I. Yu.,  
Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management, Kiev*

**MECHANISMS, PRINCIPLES, CRITERIA AND PRIORITY DIRECTIONS  
OF SELF-ORDERING IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The article highlighted and briefly describes the mechanisms, principles, criteria and priorities of self-ordering in the public administration system. They are integral elements of the self-ordering that significantly affect the results.

**Key words:** public administration, criteria, mechanisms, systems, objects, self-ordering system.

У вітчизняній галузі науки “Державне управління” останнім часом посилилася увага до синергетичного підходу, зокрема до досліджень процесів самоорганізації та самовпорядкування. У цьому контексті, на нашу думку, заслуговує на увагу питання розгляду механізмів, принципів, критеріїв та пріоритетних напрямів самовпорядкування у вітчизняній системі державного управління.

© Родченко І. Ю., 2017