



В. М. Алексєєв*

ПЕРЕДУМОВИ СТВОРЕННЯ ДІЄДАТНОГО ГОСПОДАРСТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Ситуація навколо комунальної власності територіальних громад сіл та селищ знаходиться на межі, за якою не проглядається її подальша перспектива, якщо не вжити кардинальних заходів та впровадити на практиці новації, зокрема пов'язані зі створенням центрів, обслуговуючих декілька територіальних громад, спільних міжобласних, міжрайонних підприємств комунальної власності територіальних громад. Зазначені заходи дозволять не тільки виправити існуючий стан на місцях у питаннях надання відповідних послуг населенню територіальних громад, а й забезпечити економічний розвиток районів та областей України.

Метою статті є доведення необхідності створення комунальних підприємств за “кущовим принципом” на рівні 4-5 місцевих рад в районі, спільних міжобласних, міжрайонних підприємств комунальної власності територіальних громад та відповідних структур управління — своєрідних “донорів” для подальшого розвитку регіонів України.

Скільки б українські науковці не зосереджували увагу на різних підходах та напрямках щодо розвитку територіальних громад в Україні, треба визнати, що без наявності власності, одного з основних елементів самодостатності — аксіоми добробуту населення, підтвердженої тисячолітньою практикою, жодним чином не обійтися. З цього приводу буде доречним нагадати, що в епоху первісного суспільства колективна власність на засоби виробництва, соціальна єдність членів роду (племени) визначали й відповідні форми організації суспільної влади¹. Розвиток територіальних громад пов'язують із самодостатністю.

Самодостатність територіальної громади — це її спроможність самостійно забезпечити у повному обсязі життєдіяльність відповідного села, селища, міста.

Самодостатність територіальних громад в Україні та їх подальший розвиток сьогодні не видавалися примарною перспективою, якби органи місцевого самоврядування ще на початку реформ у 90-х роках скористалися такою можливістю в повній мірі. Більше того, слід акцентувати, що з самого початку реформування державного управління органи місцевого самоврядування не приділяли достатньої уваги питанням удосконалення управління комунальною власністю. Замість цього, очікуючи, що через прийняття закону про комунальну власність буде розв'язано майже усі проблемні питання на місцях, звісно, у тому числі в сфері управління власністю територіальних громад. Такий етап, за нашим визначенням — період законодавчого очікування визначення процесу управління комунальним майном на всіх рівнях розтягнувся на 11 років². Треба зауважити, що це доволі рідкий випадок у юридичній практиці щодо термінів застосування очікуваного закону.

Після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311 “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)”³ були створені певні передумови сформуванню потужний сектор економіки на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст. Однак і цією нагодою на місцях у достатній мірі так і не і скористалися. Причини і наслідки ґрунтовно досліджено українськими науковцями. Зокрема, В. Бабаєв, О. Батанов, Р. Безсмертний, В. Борденюк, С. Друзюк, В. Кампо, О. Каплій, Ю. Ключковський, І. Ковтун, І. Коліушко, М. Корнієнко, В. Кравченко, С. Крижанівський, В. Куйбіда, Ю. Лебединський, О. Лебединська, В. Мамутов, Н. Нижник, М. Пітцик, М. Пухтинський, В. Романова, Н. Руда, В.Скрипничук, А.Ткачук висловили своє бачення щодо причин і обставин, які не дозволили органам місцевого самоврядування скористатися у

© Алексєєв В. М., 2008

* головний консультант апарату Верховної Ради України (м. Київ), кандидат наук з державного управління

¹ Основи держави і права: Навч. посіб. / С. Д. Гусарев, А. М. Колодій, Л. В. Кравченко та ін. — К.: Юрінком, 1995. — С. 5.

² Алексєєв В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади. — Чернівці: Технодрук, 2005. — С. 37.

³ Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 р. // ЗП України. — 1991. — № 12. — Ст. 124.



повній мірі наданою можливістю. На думку інших науковців, через недосконале законодавство стосовно комунальної власності не відбулося у повному розумінні перетворення частини державного майна на власність територіальних громад⁴, завдяки чому було б у повній мірі забезпечено надання відповідних послуг населенню сіл, селищ, міст. Навіть незважаючи на засторогу вчених терміново здійснити відповідні заходи з метою збереження майна комунальної власності, органи місцевого самоврядування так і не прислухалися до викладених у наукових виданнях слухних пропозицій і не використали на практиці інноваційні моделі та розробки в сфері управління власністю територіальних громад.

Через недалекоглядність та очікування посадових осіб органів місцевого самоврядування більшість об'єктів, які представляли промисловий інтерес, було втрачено. До об'єктивних причин слід віднести відсутність достатнього нормативно-правового і методичного забезпечення, професійно підготовленого кадрового потенціалу, здатного не тільки розробити стратегію управління майном комунальної власності та об'єктами спільної власності територіальних громад, а й практично втілити запропоновані розробки за всебічної підтримки депутатського корпусу місцевих рад та сільських, селищних, голів. Слід також зауважити, що система державного управління адекватно не відреагувала на негативні процеси, які відбувалися на місцях, що призвело до руйнації взаємозв'язків між існуючими структурами управління комунальною власністю і в подальшому до прихованого протистояння між обласними (районними) радами та місцевими державними адміністраціями.

Фактично, все, що залишилося від майна комунальної власності на рівні територіальних громад сіл та селищ, не дозволяє у повній мірі розраховувати на перспективність розвитку комунальної власності на зазначених рівнях управління. У підходах до управління спільною власністю територіальних громад, що використовують на регіональному та місцевому рівнях не проглядається системний підхід, що також суттєво впливає на її подальший розвиток. Загалом, негативу у зазначених питаннях набагато більше, ніж позитиву, якщо не враховувати певні здобутки в окремо взятих територіальних громадах міст. Але й вони не впливатимуть на загальну картину і також не є переконливою аргументацією перспективності розвитку суспільних відносин у цій сфері. Навіть у період 1997-2000 рр., до речі не найкращий для становлення комунальної власності в Україні, коли замість пошуку шляхів удосконалення управління власністю територіальних громад здійснювалася у більшості випадків необґрунтована приватизація найбільш прибуткових об'єктів, навіть ще тоді можливо було досягти відчутних результатів. Завчасно зупинивши цей процес, можна було створити потужну матеріальну базу для територіальних громад. Чому не скористалися цим, а продовжували цілеспрямовано скорочувати кількість об'єктів комунальної власності на рівні сіл, селищ, міст здогадатися не складно. Окрім вказаного, окремими посадовими особами здійснювалося погашення заборгованості, що виникала внаслідок неефективного управління за рахунок продажу об'єктів комунальної власності. При цьому звісно не особливо замислюючись про можливі наслідки та подальші перспективи розвитку населеного пункту, а тим більше комунальної власності.

Через неефективне управління органами місцевого самоврядування, внаслідок масової приватизації об'єктів і відчуження майна, що належало до комунальної власності територіальних громад та їх спільної власності, на рівні сіл, селищ, міст, залишилися, переважно, неприбуткові об'єкти, більша частина з яких соціально-культурного призначення. У разі, якщо терміново не застосувати відповідних заходів, у власності територіальних громад залишаться лише окремі об'єкти, від наявності яких видається досить проблематично досягти рівня самодостатності територіальних громад. Поряд з тим, за відсутності загальнодержавної стратегії щодо збереження та подальших перспектив розвитку управління комунальною власністю, затягування процесу прийняття на загальнодержавному рівні структури реалізації управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю у системі місцевого самоврядування в Україні⁵, з часом їх може спіткати така ж сама участь — якщо не приватизація то відчуження, у крайньому випадку довгострокова концесія.

Не краща ситуація на підприємствах комунальної власності. З огляду на вказане, може виникнути доволі риторичне запитання, навіщо створювати додаткові управлінські структури, коли на місцях майже не залишилося об'єктів комунальної власності?

⁴ Алексєєв В. М. Вказ. праця. — С. 40.

⁵ Там само. — 216 с.



Зупинимось лише на двох основних моментах: об'єктах, що мають стратегічне значення для життєзабезпечення населених пунктів, та взагалі перспектив подальшого розвитку відповідних сіл, селищ, міст.

Навіть за відсутності об'єктів комунальної власності, життя в населених пунктах не зупинити. Якщо навіть і припустити, що на рівні села, селища, міста не залишиться жодного об'єкта, віднесеного до комунальної власності, територіальна громада буде вимушена їх придбати у нових власників або збудувати нові, щоб забезпечити життєдіяльність населеного пункту. Ця теза також не потребує доказів тому, що вона доведена практично у зарубіжних країнах. Безумовно, виникне потреба стосовно створення нових підприємств, структур управління щодо життєзабезпечення сіл, селищ, міст, а також пошуку можливостей утримувати об'єкти у належному технічному стані. Таким чином у територіальній громаді з'явиться майно, яким потрібно буде управляти. Виникнуть принципові питання: до якої власності краще його віднести, яким чином здійснювати управління та через яку управлінську структуру. Не менш актуальною залишатиметься проблема щодо забезпечення управлінських структур спеціалістами з питань управління власністю територіальних громад.

Пропонується створити власність територіальної громади, управління якою здійснюватиметься безпосередньо територіальною громадою за допомогою ради громади, яка постійно контролюватиме цей процес. Слід наголосити, що суспільні відносини, які складаються при управлінні комунальною власністю в Україні не розвинені тому, що територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо не беруть участі в процесі управління майном комунальної власності. Вказане не формує у свідомості громадян — членів територіальної громади відчуття власника цього майна і відповідального ставлення до його використання. Така тенденція буде зберігатися, доки не буде радикально змінено підхід до визначення механізму управління майном безпосередньо територіальною громадою.

Пропонується вважати громадівським майно громади, яке визначено на загальних зборах громади як об'єкти життєзабезпечення села, селища, міста: котельні, бойлерні, об'єкти тепло-, водо-, електро-, газопостачання, майно аварійно-рятувальних служб тощо. Управління громадівським майном, у тому числі щодо майнових операцій з ним, має здійснюватися винятково за рішенням загальних зборів відповідної територіальної громади села, селища, міста. При цьому стратегічні об'єкти територіальних громад — громадівська власність — не відчужуватимуться ні за яких умов. Таким чином буде визначено перелік виключного права власності територіальних громад. Запровадження громадівської власності спонукає членів територіальної громади села, селища, міста, району в місті до необхідності змін в управлінні відповідною адміністративно-територіальною одиницею та пошуку нових підходів щодо подальшого її розвитку.

Хоча законодавець і не вказує, яким чином територіальна громада має управляти майном самостійно, на нашу думку, це має бути вирішено на загальних зборах територіальної громади, що передбачено ст. 8 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"⁶, шляхом обрання громадської ради з числа шанованих і авторитетних членів територіальної громади, яка, враховуючи всі побажання, напрацює і винесе на обговорення та затвердження узагальнені пропозиції щодо управління майном. Це забезпечить безпосередній контроль територіальної громади за процесом управління майном на користь усіх членів громади. Нині на законодавчому рівні не визначено чіткого механізму управління майном, що належить до комунальної власності територіальної громади, безпосередньо самою громадою, а відповідно їй немає єдиної системи відповідних структур управління. Тому, на нашу думку, чинна законодавча база потребує в цьому плані доповнення або уточнення⁷.

Громадівська власність не підлягатиме приватизації та відчуженню, окрім випадків, коли лише територіальна громада виключно на загальних зборах громадян визнає доцільність або необхідність таких заходів. Цей порядок можна більш детально виписати у статутах територіальних громад, враховуючи певні особливості тих чи інших населених пунктів. Громадівська власність матиме набагато більший ступінь захисту на відміну від комунальної та спільної форм власності. Разом з тим, у разі передачі громадівської власності в управління

⁶ ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁷ Алексєєв В. М. Вказ. праця. — С. 26-27.



органам місцевого самоврядування, видається свідомо підвести майно територіальної громади до приватизації та відчуження, можливо, децю за іншими технологічними схемами, ніж використовуються наразі. Адже ефективно управляти посадові особи органів місцевого самоврядування, здебільшого, так і не навчилися. Вказане підтверджено багаторічним досвідом неефективного управління ними майном комунальної власності, починаючи з моменту прийняття конституційно-законодавчих основ управління комунальною власністю — Конституції України⁸ у 1996 році, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” у 1997 році та закінчуючи сьогоднішнім. Не на користь управління власністю територіальної громади через органи місцевого самоврядування існуюча структура управління комунальною власністю в Україні, яка давно потребує значного удосконалення.

Без створення відповідної структури, в тому числі наглядової, здійснювати управління власністю безпосередньо територіальною громадою видається надто проблематично, навіть в суто організаційному плані, вже не кажучи про інші управлінські аспекти. Стосовно управління майном територіальної громади доцільно здійснювати контроль за його ефективним використанням через громадські ради, які у даному випадку представляють зацікавлену сторону, хоча можна поставити під сумнів порядність її окремих членів. Другий аргумент на користь впровадження громадських рад — вони не матимуть повноважень самостійного розпорядження майном. В організаційному плані контролюватимуть волевиявлення громади і жодним чином не впливатимуть на прийняття на загальних зборах громадян відповідних рішень.

Стосовно кадрового забезпечення виникає два варіанти: запрошувати менеджерів з управління власністю, уклавши з ними відповідні дострокові контракти або готувати спеціалістів з питань управління комунальною власністю. Різниця у підходах та усвідомленні такої необхідності з боку територіальної громади відповідного села, селища, міста. У першому і другому випадках, звісно, за умов постійного контролю за ефективним використанням власності та управління нею через громадську раду. За великим рахунком перелічені варіанти принципово не відрізняються один від одного, адже у фінансовому плані і в першому, і другому випадках територіальна громада відповідного населеного пункту за виконані управлінські послуги має сплачувати кошти. Доречно зауважити, що перший варіант доволі успішно використовують у зарубіжних країнах, але як нам здається, другий варіант буде більш сприйнятливий, враховуючи певні особливості територіальних громад в Україні та менталітет громадян. Натомість, і в першому, і другому випадках постійний контроль через громадську раду дасть можливість уникнути неаргументованої приватизації та відчуження майна як комунальної власності, так і запобігти неефективному використанню громадської власності.

Разом із тим, маючи у своєму розпорядженні лише окремі об’єкти комунальної власності непромислового призначення, які ще залишилися на рівні сіл, селищ, міст, територіальним громадам самостійно не створити потужний сектор місцевого господарства. Окрім цього варто наголосити на відсутності відповідного підґрунтя для самодостатності територіальних громад — потужних підприємств комунальної власності, за рахунок прибутку яких буде забезпечено належний рівень надання послуг населенню. При цьому слід зауважити, що наявність лише громадської власності не забезпечить потужного потенціалу для ефективного розвитку району та області, адже її основне призначення захист та використання за призначенням об’єктів стратегічного значення територіальної громади для задоволення потреб жителів відповідного села, селища, міста.

При побудові інноваційної моделі реалізації управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю у системі місцевого самоврядування в Україні виявилось, що при здійсненні управління майном комунальної власності та об’єктами спільної власності фактично відсутні взаємовідносини між структурами управління власністю територіальних громад та відповідними територіальними громадами. З’ясувалося також, що відсутні взаємозв’язки між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах — основними елементами структури управління комунальною власністю територіальних громад та їх спільною власністю в Україні⁹. У процесі подальшого дослідження з’ясувалося наявність інших не менш складних проблем, пов’язаних з тим, що конституційно та законодавчо визначені повноваження територіальних громад також практично не розв’язані через відсутність механізму їх реалізації. Зокрема, це стосується

⁸ ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁹ Алексєєв В. М. Вказ. праця. — 216 с.



вимог ст. 142 Конституції України ч. 3 ст. 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об’єднувати на договірних засадах об’єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Вказане є одним з ключових моментів для створення потужних спільних підприємств комунальної власності на рівні декількох областей та районів, своєрідних “донорів” розвитку власності територіальних громад сіл, селищ, міст. Створення потужного промислового потенціалу на рівні області та району видається можливим завдяки ефективному використанню спільної власності територіальних громад, зокрема створенню спільних міжобласних, міжрайонних підприємств комунальної власності територіальних громад¹⁰ та відповідних структур управління¹¹.

Проаналізувавши стан та перспективи розвитку комунальних структур управління у Хмельницькій області, видається доцільним створити центри, обслуговуючі декілька територіальних громад. Мінімальна кількість таких центрів на рівні району може коливатися в межах 4-5. У кожному центрі функціонуватимуть як мінімум два комунальних підприємства. Слід наголосити, що зазначене є неодмінною умовою для їх створення та повноцінного функціонування.

З метою підготовки керівників та головних бухгалтерів комунальних підприємств необхідно провести для них короткострокові двотижневі курси у центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, а згодом більш детально прослухати курс лекцій з тематики управління комунальною власністю в Хмельницькому університеті управління і права. Кафедрою державного управління та місцевого самоврядування зазначеного вищого навчального закладу підготовлено навчальну програму і навчально-методичні рекомендації до проведення семінарських, практичних занять та самостійної роботи студентів з дисципліни: “Управління комунальною власністю територіальних громад”¹². Хмельницьким: центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій видано збірник інформаційно-довідкових матеріалів для працівників органів місцевого самоврядування з тематики діяльності комунальних підприємств територіальних громад¹³.

Системні підходи до створення підприємств комунальної власності, враховуючи існуючий стан на місцях та вимоги сьогодення, мають бути опрацьовані у якості експерименту на рівні декількох місцевих рад. Потім, з урахуванням помилок та прорахунків, що виникатимуть під час функціонування підприємств комунальної власності, видається доцільним викласти загальну методіку організації обслуговуючих центрів за “кущовим принципом”. Слід акцентувати, що це перші реальні кроки на шляху до створення дєздатних господарств територіальних громад і накопичений досвід з цього напрямку буде дуже корисний для багатьох областей України.

Як бачимо державницька стратегія щодо самодостатності територіальних громад тісно пов’язана з відносинами власності. Певна взаємозалежність висуває на передній план пошук сучасної моделі державного управління з елементами безпосереднього управління громадянами місцевими справами та необхідність застосування нової форми власності, що дозволять відповідним територіальним громадам відчувати себе повновласними господарями населених пунктів, здатними самостійно впливати на подальший розвиток сіл, селищ, міст в Україні.

¹⁰ Там само. — С. 57.

¹¹ Там само. — С. 171.

¹² Робоча навчальна програма з дисципліни “Управління комунальною власністю територіальних громад” / Уклад. В. М. Алексєєв, В. В. Романова, І. Б. Ковтун. — Для підготовки магістрів за спеціальністю 8.150101 “Державна служба” — Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2008. — 36 с.; Навчально-методичні рекомендації до проведення семінарських, практичних занять та самостійної роботи студентів з дисципліни «Управління комунальною власністю територіальних громад» / В. М. Алексєєв, В. В. Романова, І. Б. Ковтун. — Для підготовки магістрів за спеціальністю 8.150101 “Державна служба” — Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2008. — 26 с.

¹³ Організаційно-правові засади діяльності комунальних підприємств територіальних громад області: Збірник інформаційно-довідкових матеріалів. Рекомендовано для працівників органів місцевого самоврядування. — Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2008. — 308 с.