

татів від її загального складу [7]. Початком діяльності новообраної сільської, селищної ради є проведення першої сесії, на якій відбувається утвердження ради як органу, обрання секретаря ради, утворення виконавчих та інших органів ради. Саме на першій сесії ради відбувається визнання повноважень депутатів сільської, селищної ради та відповідних сільських, селищних голів.

➤ Проведений аналіз формування сільських, селищних рад вказує на існування у системі місцевого самоврядування України низки організаційних, правових, інституційних проблем і дозволяє зробити певні узагальнення, висновки та пропозиції, зокрема:

- вважати за доцільне вибори представницьких органів у невеликих громадах проводити за мажоритарною системою «відносної більшості» в єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами села, селища, з голосуванням за кандидатів, висунутих загальним списком. Кожен виборець своїм голосуванням може підтримати лише одного кандидата у відповідному списку. Обраними вважаються кандидати, які отримали на свою підтримку більшість голосів;
- встановити мінімальну кількість виборців, яка визначатиме систему проведення виборів до представницького органу базового рівня;
- увести норму обов'язкової приналежності кандидатів у депутати, сільських, селищних голів до територіальної громади. Переконливим аргументом на користь цієї пропозиції є насамперед знання проблем, інтересів і традицій громади, вирішення яких є складовими критеріями оцінки організації її життєдіяльності;
- переглянути систему обрання на посаду сільського, селищного голови. У випадку збереження існуючої системи прямих виборів сільських, селищних голів доцільно застосовувати мажоритарну систему не «відносної», а «абсолютної більшості».

Досвід діяльності сільських, селищних рад вказує на те, що інститут місцевого самоврядування в Україні виявився досить ефективним і набуває все більшої ваги у розвитку територіальних громад. Так, територіальна громада, формуючи орган місцевого самоврядування, насамперед керується власним баченням того, яким чином має виглядати майбутня сільська, селищна рада. Виключно жителі громади наділені правом обирати представників до сільських, селищних рад, а тому саме вони в подальшому даватимуть оцінку роботи відповідної ради.

Подальше дослідження механізмів формування сільських, селищних рад слід здійснювати у напрямі розвитку нормативно-правового забезпечення процесу функціонування системи місцевого самоврядування в Україні.

Література.

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: монографія / П. М. Любченко. – Х.: Одиссей, 2006. – С. 190-195.
3. Місцеве самоврядування: термінологічний словник / Я. В. Брусенцова та ін.; за заг. ред. В. М. Тихонова. – Х.: Фактор, 2011. – 239 с.
4. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / За ред. Д. Ковриженка // Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАЛА, ЛТД, 2006. – 136 с.

5. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : монографія / Ю. О. Куца, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм; За заг. ред. доц. Ю. О. Куца. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 180 с.

6. Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / За заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький: ЦППК, 2008. – С. 91–99, 630–634.

7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 2487-VI від 10.07.2010 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

9. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України № 93-I від 11.07.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

10. Чернецька О. Місцеві вибори як форма прямого народовладдя: порівняльний аналіз українського та зарубіжного досвіду / О. Чернецька // Вісник ЦВК. – 2006. – № 4 (6). – С. 71–74.

11. Шаповал В.Д. Формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики / В. Д. Шаповал, В. М. Прилипко // Форум права // [Електронний ресурс]. – 2011. – № 2. – С. 992-999. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11svdttt.pdf>.

УДК 352:347.23

Александр Токарчук

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВЛАСНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

У статті проаналізовані правові аспекти регулювання комунальної власності в місцевому самоврядуванні, показані недоліки комунальної власності, обґрунтовані шляхи вдосконалення правового регулювання власності місцевого самоврядування.

Ключові слова: законодавство, правове регулювання, місцеве самоврядування, комунальна власність, територіальна громада, управління.

➤ Власність є основою функціонування місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є одним із основних елементів взаємодії територіальних громад, держави та особи. Саме у цьому аспекті має значення затвердження економічних, правових та соціально-політичних засад відносин власності територіальної громади.

У сучасній юридичній та економічній літературі чіткість, стабільність і передбачуваність розвитку інституту права власності розглядаються як найважливіший фактор економічного росту і прямо пов'язуються з благополучним економічним розвитком. Проте, роль чітко визначених правомочностей власника може варіюватися в залежності від суб'єкта права власності, тобто приналежності об'єкта до державної, комунальної чи приватної власності.

© Токарчук О.Й., 2013.

Розвиток місцевого самоврядування, економічною основою якого є комунальна власність, повинен бути логічним поступом для створення самодостатньої системи самоврядування. Ця система повинна ґрунтуватись на своєму кращому минулому досвіді, а також врахувати досвід комунальних реформ розвинутих країн Західної Європи.

Проблеми власності є предметом наукових досліджень – від Платона, Дж. М. Кейса, Дж. Локка, П. Лафарга, Дж. Мілля, Т. Мора, А. Сміта, К. Маркса і Ф. Енгельса до Дж. Гелбрейта, А. Пігу, Л. Абалкіна, В. Ємченка, С. Мочерного, І. Лазні, Л. Мельника, М. Корецького, В. Геєця та інших зарубіжних та вітчизняних дослідників. Проте, незважаючи на ґрунтовні напрацювання, не має завершеності теорії і практики власності відносно місцевого самоврядування, а розвиток цих відносин як невід'ємної складової розвитку суспільства потребує наукових досліджень в цьому напрямку.

Основою законодавчої бази власності місцевого самоврядування є Закон України «Про місцеве самоврядування», Цивільний та Господарський кодекси, які визначили концептуальні підходи до проведення реформи власності в країні. Зважаючи на те, що трансформаційні процеси власності в місцевому самоврядуванні тривають, необхідно та важливо формування єдиної правової основи її функціонування. Роль та значення правового регулювання власності у місцевому самоврядуванні досліджується у статті.

Термін «комунальна власність» походить від латинського «*communis*», що означає «спільний» і охоплює людський колектив, члени якого співіснують на засадах спільного майна. У розвинутих країнах, зокрема у США, Великобританії, Росії, комунальна власність має назву муніципальної власності.

Відносини комунальної власності – це відносини з приводу володіння, користування, та розпорядження майном комунальної власності територіальною громадою на свій розсуд і на підставі чинного законодавства як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування.

Поняття «комунальна власність» в законодавстві України з'являється у грудні 1990 р. з прийняттям Закону РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування». Законодавство визначило, що комунальна власність становить основу місцевого самоврядування, а також те, що управління комунальною власністю здійснюють від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві Ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування. До комунальної власності було віднесено майно, яке передається безоплатно колишнім СРСР, Українською РСР, іншими суб'єктами, а також майно, яке набувається місцевими Радами народних депутатів за рахунок належних їм коштів.

Закон Української РСР «Про власність» від 1991 року визнав правовий режим майна комунальної власності. Згідно зі статтею 31 цього Закону, комунальна власність – це власність адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно з Конституцією України, комунальна власність – це самостійна форма власності. Комунальна власність є власністю відповідної територіальної громади. Сама територіальна громада розглядається як спільність громадян України – жителів міста, села та селища або добровільного об'єднання декількох сіл, що утворює окреме поселення, наділене правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Згідно ч. 1 ст. 140 Конституції України та ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виділяються такі види територіальних громад:

- 1) територіальна громада села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл;
- 2) територіальна громада селища;
- 3) територіальна громада міста, району в місті.

В основі такої класифікації територіальних громад лежить розуміння того, що немає жодного жителя села, селища або міста, який одночасно не був би жителем області або району області.

Однак держава, визнаючи існування територіальних громад, не надає їм законодавчо широкого кола повноважень для участі в управлінні розвитком свого регіону. Так, Конституція України надає вичерпний перелік областей, які є основою для організації та діяльності рад, що представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад. Таким чином, область взагалі не визнається категорією, на рівні якої може існувати територіальна громада. Вона – лише територія об'єднання місцевих громад. При цьому це навіть не добровільне об'єднання, у межах якого територіальні колективи самостійно визначають, з ким і на який час та з яких питань вступати в організаційно-правові відносини, тому повністю обґрунтованим є прийняття Закону «Про статус територіальної громади», у якому чітко і повно мають бути визначені правовий статус територіальної громади, її види, ознаки, роль та значення в життєдіяльності муніципального організму, в тому числі й щодо повноважень власника комунального майна.

Сьогодні відносини комунальної власності в Україні регламентують Конституція України, Господарський, Бюджетний, Цивільний, Земельний кодекси, Закон України «Про місцеве самоврядування» та інші законодавчі акти, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають в процесі формування та використання комунальної власності. Відповідно до законодавчої бази, комунальна власність є самостійною і рівноправною формою власності. У науковій літературі загальноприйнятою стала характеристика відносин комунальної власності як публічних або суспільних, що впливає із суті власності [1]. Також її характеризують як колективну власність мешканців населених пунктів, територіальну власність, корпоративну власність територіальної громади, «своєрідну приватну власність» адміністративно-територіальних одиниць. За європейським законодавством, муніципальна (комунальна) власність є атрибутом місцевого самоврядування [2].

Така характеристика відносин комунальної власності виходить з того, що її суб'єкти – це публічно-правові утворення, які поєднують функції регулювання економічних процесів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці з участю в господарському обігу. Взагалі ж суспільна власність обумовлюється спільним привласненням засобів виробництва і виробленого продукту. Аналіз комунальної власності дозволяє виділити такі її риси як публічної власності:

- 1) суб'єкти комунальної власності – територіальні громади – є публічно-правовими утвореннями;
- 2) спільне привласнення засобів виробництва і виробленого продукту територіальною громадою як колективним суб'єктом;
- 3) оскільки це право належить соціальній спільноті людей, кожен член суспільства у відносинах комунальної власності виступає у різних правових аспектах. З одного боку він входить до складу тих соціальних спільнот, яким право власності належить. У той же час члени суспіль-

ства щодо цієї форми власності виступають як зобов'язані особи (зокрема, вони не повинні посягати на цілісність комунальної власності кому б вона не належала);

4) Передача об'єктів з комунальної у державну і навпаки, списання майна як особливі процедури притаманні лише таким публічним за суттю формам власності, як державна та комунальна;

5) Як і державна, комунальна власність розвивається, по-перше, в галузях, де невинуватиме або малоприбуткове застосування приватного капіталу; по-друге, в галузях з пролонгованим ефектом – фундаментальних науках тощо та у соціальній сфері – освіті, культури, тобто призначення її – задоволення потреб суспільства чи територіально відокремленої її частини, а не інтересів окремих осіб;

6) «Законом не допускається настання невідних наслідків вчинення угод щодо рухомого і нерухомого майна комунальної форми власності, забороняється ослаблювати економічні основи місцевого самоврядування, зменшувати обсяг чи погіршувати умови настання послуг населенню» [3];

7) Така правомочність, як право управління, є характерною для державної, так і для комунальної власності як публічних форм власності і у своїй конструкції ці форми власності потребують, на мою думку, такої правомочності.

Управління об'єктами комунальної власності є законодавчо регламентованою діяльністю, спрямованою на використання об'єктів права комунальної власності відповідно до завдань і функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування. Механізм управління комунальною власністю території – це система заходів та методів, цілеспрямована дія яких забезпечує функціонування об'єктів комунальної власності в господарстві територіального утворення з урахуванням його специфіки [4]. Такий механізм треба розглядати як систему, яку становлять окремі елементи, між якими існують відповідні зв'язки. А тому можна спрогнозувати її гнучкість, сприйнятливість до змін соціально-економічних та інших умов розвитку території.

Управління об'єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні та фізичні особи. Право управління об'єктами комунальної власності юридичним та фізичним особам надається на основі проведення конкурсів, укладання договорів та угод. Організаційні форми управління об'єктами права комунальної власності визначаються органами місцевого самоврядування з дотриманням вимог чинного законодавства. Органи місцевого самоврядування визначають правовий режим та майнові права створених ними підприємств, установ та закладів, а також можуть делегувати частину своїх майнових прав іншим юридичним та фізичним особам.

Органи місцевого самоврядування використовують відповідні інструменти управління об'єктами комунальної власності, якими, зокрема, є: облік (реєстрація) комунальних об'єктів та їх статусу; регламентація та розмежування права комунальної власності між територіальними утвореннями; передача об'єктів права комунальної власності суб'єктам господарювання та державним органам; прийняття об'єктів у власність; передача об'єктів в оренду; приватизація та викуп об'єктів; створення, реорганізація, реструктуризація, модернізація та ліквідація підприємств; затвердження статутів комунальних підприємств, організацій; формування кадрової інфраструктури, призначення та звільнення

керівників підприємств; контроль за діяльністю комунальних підприємств; бюджетне забезпечення тощо.

Для України основними завданнями в управлінні комунальною власністю на сучасному етапі є: по-перше, забезпечення належної матеріальної основи самоврядування; по-друге, забезпечення ефективності використання і управління комунальним майном. Тому основними принципами управління комунальною власністю в місцевому самоврядуванні є:

- узгодження державних, регіональних інтересів із інтересами жителів територіального утворення;
- економічна зацікавленість об'єктів комунальної власності в ефективній діяльності;
- диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з огляду на вибір форм та методів управління;
- забезпечення організаційно-методичної єдності щодо сукупності об'єктів, що становлять комунальний майновий комплекс території;
- дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів у організаційній структурі управління щодо сукупності об'єктів комунальної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технічні та функціональні зв'язки;
- усунення дублювання функцій в управлінні;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора економіки;
- гнучке поєднання державних нормативних вимог із можливостями локального правового регулювання;
- послідовність (етапність) і наслідуваність у розвитку системи управління комунальною власністю;
- мінімізація бюджетних затрат на побудову ефективної системи управління;
- забезпечення оперативної інформації стосовно ефективної організаційно-економічної діяльності та своєчасне прийняття відповідних запобіжно-коригувальних дій;
- організаційна єдність системи управління тощо [5].

Перешкодою ефективному управлінню комунальною власністю, залишається недосконалість законодавства в галузі місцевого самоврядування, що обумовлено, в першу чергу, відсутністю послідовності та узгодженості в прийнятті нормативно-правових актів, комплексного підходу до предмета законодавчого регулювання, недостатньою апробацією законодавчих розробок, неузгодженістю цих розробок з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наявністю практики дублювання функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, а також недосконалістю існуючих механізмів інформування та активного залучення громадян до обговорення важливих проблем управління комунальною власністю, неналежним регулюванням ринкових відносин у цій сфері, а головне – відсутністю матеріальної основи територіальних громад, що не дозволяє органам місцевого самоврядування набути господарської самостійності, стати повноважними господарями на своїх територіях.

Необхідною є розмежованість повноважень меж власної компетенції, визначені органи, часто вступають у конфлікти між собою. Особливо «проблематичними» є відносини між районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ і міст районного підпорядкування та районними

радами, а також між обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування міст обласного підпорядкування та обласними радами. Це особливо помітно в галузевих законах, де компетенція місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування досить часто тотожні або ж визначаються в одній статті. Наприклад, згідно із прийнятим Верховною Радою України «Про житлово-комунальні послуги» [6] органи місцевого самоврядування мають право встановлювати ціни тарифи, затверджувати норми споживання та якості на житлово-комунальні послуги, управляти об'єктами в житлово-комунальній сфері, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад тощо, водночас, у ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, що надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади: погодження встановленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7], повноваження щодо регулювання цін та тарифів за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначення і встановлення норм їх споживання, здійснення контролю за їх дотриманням належать місцевим державним адміністраціям.

Така законодавча нерозмежованість та нечіткість надає можливість представникам вищезазначених органів впливати на процеси тіньової приватизації об'єктів житлово-комунального господарства, спрямовувати грошові надходження від приватизації комунальних об'єктів не за призначенням, впливати на процес встановлення тарифів, роблячи його непрозорим, застосовувати ціну/тарифи на житлово-комунальні послуги як суттєвий чинник впливу на громадськість. І наслідком цього є не тільки зловживання на ринку нерухомості, а й значні розбіжності в рівні цін і тарифів, норм споживання на комунальні послуги в різних регіонах країни.

Виконання місцевими органами влади покладених на них функцій не підкріплене їх належним бюджетним та організаційним забезпеченням. Із місцевих бюджетів фінансуються важливі загальнодержавні соціальні програми, наприклад, програма житлових субсидій, надання пільг ветеранам війни та праці, допомоги сім'ям з дітьми тощо. Місцеві органи зобов'язані виконувати ці програми. Водночас, сьогодні вони не забезпечені фінансовими ресурсами, а отже, не виконують вищезазначені програми, тим самим створюючи, продукуючи конфліктно-напружену ситуацію в суспільстві, що загрожує не тільки здоров'ю та сприяє порушенню і прав і законних інтересів населення України.

Механізми правового регулювання відносин власності має потребу в значному законодавчому закріпленні. У зв'язку з цим досвід, накопичений зарубіжними країнами, стає особливо корисним. Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, вона не повною мірою відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

На порядок денний сьогодні постала необхідність розробки стратегії управління місцевим і регіональним

розвитком, предметом якої, передусім, є реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування.

Сьогодні на перший план в роботі органів місцевого самоврядування виходить завдання та ефективного управління комунальним майном. Надзвичайно важливими напрямками такої системи управління є вдосконалення процесу формування й ведення єдиного реєстру об'єктів комунальної власності, управління корпоративними правами в господарчих товариствах комунальної форми власності, а також оренда об'єктів комунальної власності.

Нормативна неврегульованість, недосконалість формулювання окремих положень нормативних актів, неузгодженість між собою положень різних нормативно-правових актів та інші законодавчі колізії призводять до різного розуміння та тлумачення законодавства у відносинах власності на рівні місцевого самоврядування.

Сучасна структура управління активами комунального сектору економіки не забезпечує ефективне використання комунального майна. Реалізація відносин власності зіштовхується із проблемами, що безпосередньо впливають із допущених у процесі приватизації й у наступному виконанні умов приватизації порушень, що у свою чергу тягне ризики й обмеження в наступному використанні об'єктів власності.

Література.

1. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. – 2003. – С. 299.
2. Комунальна власність як самостійна форма власності: ознаки, співвідношення з державною формою власності // К. Апанасенко // Право України. – 2005. – № 10. – С. 36.
3. Ч. 7 ст. 60 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Сайт ВР України // [Електронне видання]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/.../laws/main.cgi?nreg=436-15>.
4. Регіональний розвиток житлово-комунального господарства України / Т. Строкань // Черкаський державний технологічний університет. – Черкаси, 2004. – С. 31.
5. Перспективи розвитку системи управління комунальною власністю / Алексєєв В. М. // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 494.
6. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» // Сайт ВР України // [Електронне видання]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/.../laws/main.cgi?nreg=436-15>.
7. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Сайт ВР України // [Електронне видання]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/.../laws/main.cgi?nreg=436-15>.