

*В. Т. Плакіда,
к. е. н., докторант, Рада по вивченню продуктивних сил
України НАН України*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ФЕНОМЕНУ ВЛАСНОСТІ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено теоретико-методологічні підходи до аналізу феномену власності в контексті державного управління. Визначено сутнісні характеристики власності на регіональному рівні.

Theoretical methodological approaches are explored to the analysis to the phenomenon of own in the context of state administration. Essence descriptions of own are certain at regional level.

Ключові слова: власність, державне управління, механізм, організаційна система, приватизація, територіальна громада.

АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ

Найбільш вагомий внесок у розробку загальної теорії власності зробили представники двох напрямів економічної науки: марксизму й інституціоналізму (насамперед, неінституціоналізму). Хоча підходи представників цих шкіл до аналізу власності істотно відрізняються (дослідники марксистської школи аналізують власність з боку її глибинної, сутнісної природи, у той час як неінституціоналісти зосередилися на аналізі поверхневих форм прояву власності, розглядаючи її як "жмутик" правомочностей суб'єктів власності). Обидва цих підходи виявилися надзвичайно плідними з погляду виявлення природи і напрямів розвитку різних форм власності, у тому числі її розвитку на регіональному рівні.

У останні роки було проведено чимало досліджень, присвячених економічному розвитку регіону в цілому та окремих його підсистем, механізмам управління соціально-економічними процесами на території, проблемам підвищення дієвості функціонування власності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Звертання до державної власності та комунальної власності на регіональному рівні як вітчизняних, так і зарубіжних учених має в основному прикладний характер, де особлива увага приділяється дослідженню юридич-

них, політичних і управлінських аспектів. Найбільш відомі в цій галузі праці В.М. Алексєєва, Є.П. Бабенкова, Денчук, М.В. Домашенко, Г.В. Задорожного, М.О. Камишанської, А.Ю. Мельника та М.Х. Корецького, В.М. Огаренко, А.А. Музики, А.М. Муховикова, Ю.П. Пацурківського, В.О. Сизоненко, Н.Ф. Колесник, Н.В. Сментини, Н.В. Чеснокової та ін.

МЕТА РОБОТИ

— дослідити теоретико-методологічні підходи до аналізу феномену власності в контексті державного управління;

— визначити сутнісні характеристики власності на регіональному рівні.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У економічній сфері процес державлення є переходом від прямого адміністративного управління до податкового регулювання та створення конкурентного середовища шляхом збільшення числа виробників і вживання антимонопольних заходів. Роздержавлення містить у собі і приватизацію, що стає логічним продовженням удосконалення форм господарювання, організації й управління малими підприємствами, бізнесом та іншими видами діяльності в процесі ослаблення втручання держави у виробничу сферу. Таким чином, приватизація є складовою частиною роздержавлення [10, с. 38]. Однак автор чомусь не

робить висновку, що й передача об'єктів з державної до комунальної власності є також проявом процесу роздержавлення, хоча цей висновок безпосередньо витікає з попереднього аналізу.

Б.М. Язвенюк доходить до цілком вірного висновку, що механізм управління комунальною власністю, як і будь-яка організаційна система, має містити цілі управління, заходи щодо реалізації цих цілей, методи управління та контроль ефективності управління. На конкретному статистичному матеріалі він показав, що протягом усього ходу української приватизації пріоритет її цілей змінювався [10, с. 71]. Однак, на жаль, розглядаючи зазначені питання, автор фактично отождивив цілі й етапи приватизації державної та комунальної власності. На наш погляд, вони розрізняються не лише за змістом, але й за механізмами свого управління, зокрема приватизаційними, а тому немає прямої відповідності в цих речах між державною та комунальною власністю.

На основі вивчення практики управління об'єктами спільної власності територіальних громад, яку здійснюють обласні та районні ради, автором показано, що за єдиної нормативно-правової бази, яка регламентує ці питання, органи місцевого самоврядування застосовують різні підходи до управління таким майном. Форми і методи управління суттєво відрізняються навіть у сусідніх областях, а обсяг повноважень рад реалізується не завжди відповідно до чинного законодавства України. Деякі органи місцевого самоврядування, до повноважень яких належить управління об'єктами спільної власності територіальних громад, ще остаточно не визначилися стосовно створення відповідних структур управління, пояснюючи це тим, що на законодавчому рівні відсутнє чітке визначення механізму їх створення [1, с. 97].

У подальшому розвитку положень, що розглянуті В.Л. Пількевич, цікавим є дослідження Є.П. Бабенкова, спрямоване на створення ефективного організаційно-економічного механізму розвитку місцевого самоврядування [2, с. 52]. На підставі узагальнення надбаних різних наукових шкіл, що протягом останніх двох століть займалися проблемами розвитку системи місцевого самоврядування, а також наукових ідей сучасних фахівців стосовно вдосконалення нормативно-правової бази України з даного питання, автор уточнює поняття "місцеве самоврядування", в основу якого покладається дія, а не право чи інші можливості. Відтак, місцеве самоврядування визначається ним як система реалізації права населення адміністративно-територіальних одиниць самостійно, безпосередньо або через представницькі органи вирішувати питання життєдіяльності громади, повноваження з яких передані державою в законодавчому порядку (або не віднесені до компетенції держави) та забез-

печені організаційними і фінансовими гарантіями [2, с. 38].

Узагальнення наявних у науковій літературі підходів до визначення поняття "механізм функціонування та розвитку організації або системи", його переосмислення у зв'язку зі змінами у структурній організації місцевого самоврядування, дозволило зробити висновок, що організаційну складову механізму функціонування системи місцевого самоврядування доцільно розглядати як складну конструкцію із взаємопов'язаними механізмами діяльності суб'єктів самоврядування (територіальна громада, представницький та виконавчий органи), що мають різні цілі, структуру, повноваження, принципи, форми та методи діяльності, кадрове забезпечення. При цьому механізм здійснення місцевого самоврядування розглядається як комплексна системна категорія, що відображає сукупність організаційних, матеріальних, фінансових та інших засобів, об'єднаних загальною метою реалізації інтересів окремої людини, територіальної громади й узгодження їх із загальнодержавними.

Усебічне дослідження власності на регіональному рівні неможливе без аналізу джерел, до яких належать документи, що створюються органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими особами, матеріали преси та соціологічних обстежень.

Найсуттєвіше значення для аналізу власності, що розвивається на регіональному рівні, належать актам, що прийняті Верховною Радою України: Конституції України, законам та кодексам України, постановам Верховної Ради. Конституція України [4] 1996 р. визначає основні засади державної влади і місцевого самоврядування в Україні, статус органів державної влади і місцевого самоврядування та матеріально-фінансову основу їх діяльності. Принципове значення має ст. 142 Конституції України, що закріплює матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування. Це зумовлено передусім тим, що ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, якими наділені територіальні громади та утворювані ними органи, скільки від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, фінансових, інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Відповідно до ч. 1 цієї статті матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування в Україні становить, з одного боку, рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а з іншого — об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Таким чином, ця норма Конституції України, на відміну від поперед-

нього законодавства, первинними суб'єктами комунальної власності визнає не адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських і сільських рад, а відповідні територіальні громади: населення сіл, селищ, міст, районів у містах. Цим самим Конституція послідовно проводить думку, що комунальна власність є різновидом публічної власності, яка не належить державі.

Отже, Конституція України є не лише основним правовим, а й методологічним джерелом розгляду теми. Однак Конституція України за своїм статусом визначила лише засади публічної влади на регіональному рівні, що вимагало свого подальшого розвитку в законах України. Найбільше значення серед останніх мають закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", які детально описали організаційну, правову, фінансову й матеріальну основу місцевого самоврядування та державної виконавчої влади на територіальному рівні. Зокрема, розділ III Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" повністю присвячений матеріальній та фінансовій основі місцевого самоврядування. Відтворюючи в загальних рисах положення Конституції України, він іде дещо далі й закріплює орієнтовний перелік об'єктів комунальної власності, підстави їх набуття тощо. Визначено, що районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад. Вони від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування і розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати їх як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах і договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються і передаються в користування й оренду тощо.

Серед інших законодавчих актів, що безпосередньо стосуються розгляду власності на регіональному рівні, варто також назвати Закони України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" [6], "Про оренду державного та комунального майна" [5], "Про розмежування земель державної та комунальної власності" [8], "Про приватизацію державного майна" [7] тощо.

Розвиток відносин власності в Україні в період починаючи з 1991 р., розгалужена нормативна база та норма застосувальна практика — дозволили її кодифікувати. Цивільний кодекс України 2003 р. [9], зокрема, визначає поняття "право власності", суб'єкти пра-

ва власності, механізм здійснення права власності та її гарантії, підстави набуття, припинення та передавання власності. Особливе закріплення в Цивільному кодексі отримало право державної і комунальної власності, у якому визначаються поняття, види та механізм їх здійснення тощо. Компетенція обласних і районних державних адміністрацій стосовно управління землею, що знаходиться в спільній власності територіальних громад, також визначена Земельним кодексом України, а організаційно-правові форми функціонування господарських організацій та установ — Господарським кодексом України [3].

Одночасно слід зазначити, що ці та інші закони і кодекси містять у частині власності багато норм з відсиланнями, що передбачало прийняття наступних законодавчих актів щодо статусу власності. Проте за час, що минув, зазначені закони так і не були прийняті, а це ускладнює управління власністю на регіональному рівні. Тому для всебічного аналізу теми неабиякого значення набувають проекти законодавчих актів, що дозволяють зробити висновки про вектор розвитку статусу власності на регіональному рівні. До таких документів, зокрема, належить проекти Закону України "Про територіальну громаду", "Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні", "Про комунальну власність" тощо. Вони багато в чому ліквідують законодавчі прогалини, розвивають законодавчі норми щодо статусу спільної власності територіальних громад.

Чималу кількість проблем функціонування власності та напрями її реформування містить у собі такий різновид правових актів, як рішення Верховної Ради. Так, Постановою Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань "Про збереження та цільове використання об'єктів соціально-культурного призначення в процесі зміни форми власності суб'єктів господарювання, що їх утримують" було визначено, що в Україні мають місце численні факти поспішного — без належного врахування інтересів територіальних громад міст, селищ і сіл, трудових колективів підприємств, без прогнозування можливих наслідків — прийняття органами державної влади рішень про приватизацію об'єктів соціально-культурної сфери. У результаті непродуманої і неузгодженої приватизації книгарень, бібліотек, кінотеатрів, клубів, інших закладів культури, дошкільних закладів — територіальні громади і держава в цілому позбулися значної частини інфраструктури, за допомогою якої формується культурно-освітній рівень і світогляд суспільства, особливо молодого його частини. З метою подолання зазначених недоліків було рекомендовано, зокрема, що приймання органами місцевого самоврядування у власність об'єктів соціально-культурної сфери та їх цільове використання з метою надання послуг

населенню на рівні державних соціальних стандартів можливе лише за умови державного фінансування.

Певну роль у розгляді власності як однієї з основ місцевого самоврядування виконують міжнародно-правові документи, частина з яких ратифікована Верховною Радою України або готується до їх ратифікації. У першу чергу мається на увазі Європейська Хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Україною в 1997 р., яка втілює в собі концептований європейський досвід створення ефективної системи місцевого та регіонального самоврядування як однієї з головних підвалин демократичного устрою держави. Не визначаючи конкретно, у чому повинні реалізовуватися права місцевого самоврядування в частині власності, Європейська Хартія містить неабиякі принципи функціонування матеріальної основи самоврядування. Зокрема визначається, що місцева влада має право на власні адекватні ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися; обсяг цих ресурсів повинен відповідати функціям самоврядування; місцева влада має право на передачу їй державного майна для здійснення своїх повноважень тощо.

Суттєве значення для вивчення спільної власності територіальних громад належить постановам Кабінету Міністрів України. Постанови — правові акти нормативного характеру, що прийняті в колегіальному порядку в процесі обговорення. Через постанови Кабінету Міністрів регулюється механізм передачі об'єктів, порядок використання коштів на утримання об'єктів, що передані з однієї форми власності до іншої тощо. Так, постановою Кабінету Міністрів України № 1482 від 21.09.1998 [2, с. 15] урегульований порядок передавання об'єктів права державної власності і порядок подання та розгляду пропозицій щодо передавання об'єктів з комунальної в державну власність та утворення і роботи комісії з питань передавання об'єктів у державну власність. У зазначеній постанові чітко визначено коло об'єктів передавання, коло ініціаторів передавання; органи, що приймають рішення щодо передавання; документи, на підставі яких воно здійснюється; порядок створення та склад комісії з питань передавання об'єктів; порядок оформлення акту приймання-передачі; порядок оформлення пропозицій щодо передавання майна з комунальної до державної власності тощо.

Найбільш значним масивом джерел для дослідження спільної власності територіальних громад є розпорядження Кабінету Міністрів України. Розпорядження Кабінету Міністрів є правовим актом ненормативного (індивідуального) характеру, що прийнятий на основі колегіальності. Саме через розпорядження багато в чому відбувалося становлення спільної власності територіальних громад. Зокрема, у період з 1997 по 2006 рр.

Домінуюче місце займає масив правових актів, що видаються окремими центральними органами виконавчої влади — наказами, інструкціями, роз'яснення тощо. Як правило, вони стосуються правового регулювання державної власності, однак за аналогією зазвичай використовуються органами місцевого самоврядування, особливо на початку становлення цього публічного інституту. Зокрема, наказом Фонду державного майна України № 2975 від 14.11.2005 був встановлений чіткий перелік документів, які подаються орендодавцями для укладання договору оренди майна, що належить до державної власності. Цей перелік, як правило, використовується також органами спільної компетенції територіальних громад при укладанні договору оренди майна, що знаходиться в спільній власності територіальних громад; наказом Фонду державного майна України № 3045 від 28.11.2005 встановлений порядок списання державного майна, що також використовується відносно майна, яке перебуває в спільній власності територіальних громад; наказом Контрольно-ревізійного управління України № 64 від 17.07.2005 [2, с. 16] встановлений порядок обліку та контролю за використанням майна бюджетних організацій тощо.

У зв'язку із тим, що законодавство України містить можливість делегування обласними та районними радами місцевим державним адміністраціям питань щодо управління майном, яке перебуває в спільній власності територіальних громад, розпорядження місцевих державних адміністрацій щодо, наприклад, затвердження положень про управління майном, про призначення керівників установ та організацій комунальної власності, про механізм вибору суб'єктів оцінювання.

Чисельний масив правових актів, займають акти, прийняті в системі місцевого самоврядування. До них належать, перш за все, рішення органів спільної компетенції територіальних громад — обласних та районних рад. Зазначені акти можуть бути як нормативного, так і ненормативного характеру. До числа перших належать акти, що визначають порядок управління спільною власністю територіальних громад. Дослідження матеріальної основи регіонального розвитку неможливе без статистичних спостережень. Аналіз структурної перебудови економіки, формування її багатоукладності, ходу приватизації та земельної реформи, фінансового становища й інвестиційних процесів, становлення ринкових відносин, функціонування ринку праці, цінних паперів й товарного ринку, ефективності економіки тощо віднесене до повноважень Державного комітету статистики України та його територіальних органів. Зокрема, серед статистичних класифікаторів визначені інституційні сектори економіки, форми власності, організаційно-правові форми господарювання, основних фондів тощо, обсягів

приватизації, дані з чого періодично друкуються. Однак, на жаль, деякі важливі питання щодо власності на регіональному рівні не підпали під державну статистичну звітність, що викликає необхідність ведення відомчої статистики органами державної влади, доступ до якої обмежений.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ НАУКОВИХ РОЗБОК В ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, проведений аналіз джерельної бази власності свідчить про її достатню розгалуженість та можливість вивчення на її основі проблеми управління власністю на регіональному рівні. Фактично до її створення були залучені всі гілки, органи, посадові особи як державної влади, так і місцевого самоврядування. Проте об'єктивний аналіз свідчить, що в результаті їх як спільних, так і розрізнених дій склався різномірний, а іноді й суперечний конгломерат правових актів, що вимагає свого вдосконалення в напрямі гармонізації. З іншого боку, у наявній джерельній базі, у першу чергу законодавчій, існують численні прогалини щодо регулювання як матеріальної основи місцевого самоврядування взагалі, так і державної влади на регіональному рівні, що вимагає свого вирішення.

Література:

1. Алексеев В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади: дис. ... к.н.держ.упр.: 25.00.01/ НАДУ при Президентові України. — К., 2005. — 206 с.
2. Бабенков Є.П. Організаційно-економічний механізм розвитку місцевого самоврядування: дис. ... к.н.держ.упр.: 25.00.04/ Харріді НАДУ при Президентові України. — 2005, Харків. — 192 с.
3. Господарський кодекс України № 436-IV.
4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. зі змінами від 07 грудня 2004 р.
5. Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України/ Конституційний Договір між Президентом України та Верховною Радою України.
6. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності/ Закон України № 447/98-ВР.
7. Про приватизацію державного майна/ Закон України № 2163-XII.
8. Про розмежування земель державної та комунальної власності/ Закон України № 1457-IV.
9. Цивільний кодекс/ Закон України № 435-IV.
10. Язвенюк Б.М. Особливості впливу комунальної власності на соціально-економічний розвиток регіону. Дис. ... к.е.н.: 08.10.01/ НАН України, Інститут регіональних досліджень. — Одеса, 2003. — 157 с.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2009 р.