



## Громадівська власність – матеріальна основа життєзабезпечення територіальних громад в Україні

Валерій АЛЕКСЕЄВ,  
доктор наук з державного управління

2

**У статті проаналізовано ситуацію у сфері управління власністю територіальних громад в Україні та визначено пріоритетні напрями щодо формування нової форми власності – громадівської власності і нових структур публічного управління – громадівських рад.**

**Ключові слова:** власність, громадівська власність, громадівські ради, територіальні громади, державне управління, суспільство.

**В статье проведен анализ ситуации в сфере управления собственностью территориальных громад в Украине и определены приоритетные направления относительно формирования новой формы собственности – громадовской собственности, а также новых структур публичного управления – громадовских рад.**

**Ключевые слова:** собственность, громадовская собственность, громадовские рады, территориальные громады, государственное управление, общество.

Власність громади, громадівська маєтність, господарка – ці поняття, що історично склалися протягом століть і були пов'язані з матеріальною основою української громади, в подальшому, через різні причини (спочатку ідеологічні, а пізніше, в 90-ті роки ХХ ст., – політичні), так і не були враховані у процесі організації влади на місцях. Натомість за часів розвиненого соціалізму було проголошено примарну перспективу суспільного благополуччя, засновану на колективній праці, але без прямої участі громадян у державному управлінні. Згодом, за часів незалежності, власність, створену народом України, було приватизовано на користь окремих осіб. Нові власники, які фактично захопили майно, колективно створене народом, не можуть дочекатися остаточного розподілу залишків державної й комунальної власності, щоб отримати повний контроль над економікою України. Така ситуація стала можливою через відсутність постійного контролю з боку суспільства. Якщо в Україні не буде сформоване структуроване суспільство на основі базових цінностей, то й решту об'єктів, які залишилися в державній і комунальній власності, чекає та сама доля – приватизація та відчуження [1, с. 88–89].

Унаслідок таких тенденцій територіальні громади в Україні залишилися без матеріального забезпечення, стали ще більш незахищеними, що свідчить про неефективність державної політики у сфері відносин власності. На думку вчених, держава, що «опікується» лише розподілом і перерозподілом власності, не здатна захищати права людей та фактично породжує «безправ'я і правовий нігілізм, волонтаризм і свавілля владних структур». Державна влада, яка вийшла з-під контролю суспільства, втрачає підтримку і захист народу, залишаючись віч-на-віч з елементами випадковості та стихійності, притаманними поведінці великих скупчень людей [5, с. 13]. Отже, можна констатувати, що на етапі розбудови української державності не встановлено тіс-

них взаємовідносин в системі управління між державою і суспільством. Натомість триває процес відсторонення суспільства від управління державною й комунальною власністю і поглиблюються процеси руйнації матеріально-економічного потенціалу держави. Позбавити суспільство матеріальної захищеності означає свідомо спровокувати дестабілізацію на рівні держави в різних її проявах – починаючи від прихованих форм протесту до відкритих агресивних виступів. На думку науковців, проблеми у сфері приватизації та економічних реформ можуть призвести навіть до соціальних вибухів незалежно від політичної орієнтації громадян і водночас до радикальних змін політичного керівництва країни [8, с. 159].

Метою статті є доведення необхідності застосування на конституційному і законодавчому рівнях нової форми власності – громадівської та доцільність створення нових структур публічного управління – громадівських рад (які не слід плутати з громадськими радами, створеними при органах виконавчої влади).

Власність – це основний елемент життєзабезпечення суспільства, без якого не можна успішно розв'язувати суспільні проблеми, бо застосування примітивних управлінських рішень може призвести до революційних потрясінь, після яких зазвичай починається реприватизація майна. Повернути нині громадам приватизоване й відчужене майно цілком реально через механізм справедливої реприватизації, з урахуванням, насамперед, того факту, що отримано воно було, як правило, незаконним шляхом і без процедури погодження з територіальними громадами. Водночас слід зазначити, що без створення на місцях відповідних умов, що дадуть змогу ефективно управляти спільною власністю громади, а суспільство – контролювати, цей процес як з політичної, так і з економічної точок зору виявиться безперспективним. При цьому необхідно також враховувати, що повернення майна відбуватиметься у складних умовах на



тлі економічного спаду в Україні, і тому конче потрібні структури публічного управління, здатні солідарно з державою взяти на себе відповідальність на рівні населених пунктів й забезпечення громадян управлінськими послугами в повному обсязі [1, с. 90].

Не слід забувати й про стан комунальної власності територіальних громад, доведеної до того, що через певний проміжок часу можна буде констатувати: такої форми власності в Україні просто не існує. Навіть якщо й залишаться окремі комунальні об'єкти, то через відсутність механізму належного фінансового утримання вони не будуть корисними для громади. Загалом про подальшу долю комунальної власності вже нічого й дискутувати – члени територіальних громад без відповідних структур публічного управління не здатні власними силами захистити й зберегти комунальне майно.

Для виправлення такої ситуації необхідні активні дії, і тут потрібні заходи, спрямовані, насамперед, на збереження майна громади. Однак державна політика надавала пріоритет лише приватній формі власності, не враховуючи при цьому, що в наших реаліях приватний власник може не витримати конкуренції та розпродати об'єкти цільового призначення, а мешканці відповідної територіальної громади залишаться без засобів життєзабезпечення. Йдеться, насамперед, про об'єкти житлово-комунального господарства. На державному рівні не передбачено відповідних заходів для відновлення об'єктів життєзабезпечення територіальних громад коштом державного бюджету, а відповідальність у цій сфері чиновники намагаються перекласти на ринок, який, за думками теоретиків «нової хвилі» масової приватизації, має вивести державу з економічної кризи. Такий підхід до загальнодержавної проблеми – як з економічної, так і з політичної точок зору – є помилковим і аж ніяк не сприятиме налагодженню тісних взаємовідносин між державою й суспільством в Україні. Навпаки, таке ставлення до наявних проблем у сфері відносин власності спричиняє системні проблеми, які важко буде розв'язати через відсутність реальних засобів впливу на цей процес у суб'єкта (держави) та об'єкта (суспільства) державного управління.

Необхідно також усвідомити, що власність має властивість змінюватися: коли неї дбають, вона збільшується, а в разі халатного ставлення – зменшується або навіть зникає. Тому важливо не випустити з поля зору банальну істину – майно не чекає, поки про нього потурбується суспільство і держава, воно потребує їхньої постійної уваги, інакше наслідки його нецільового використання стануть прикрими як для суб'єкта, так і об'єкта державного управління.

Останнім часом на тлі фінансової кризи і політично-протистояння почастішали намагання деяких посадових осіб органів місцевого самоврядування передати залишки майна територіальної громади стороннім особам або розподілити земельні ділянки, що належать до комунальної власності, з власною вигодою. Зафіксовано численні випадки, коли посадові особи органів місцевого самоврядування, нехтуючи своїми службовими обов'язками, вступають у змову з підприємцями з інших регіонів для відчуження майна комунальної власності, розпродують земельні ділянки, ускладнюючи тим самим і без того важке становище відповідних територіальних громад. Таке ставлення до власності громади характерне для окремих депутатів місцевих рад, особливо наприкінці їхньої каденції, коли всупереч волі мешканців населених пунктів приймаються рішення, які фактично позбавляють громаду життєво важливих об'єктів і земель запасу. Через це громада часто залишається на одинці зі своїми проблемами. Вплинути на цей процес без реальних засобів захисту громади від таких дій посадових осіб з органів місцевого самоврядування та депутатського корпусу держава не спроможна, що, своєю чергою, призводить до протистояння влади й громадян. Запобігти таким явищам з допомогою правоохоронних і

судових органів також не завжди вдається. А тим часом більшість питань, які зачіпають інтереси мешканців населених пунктів, можна вирішити спільними зусиллями і протиставити безвідповідальності окремих посадових осіб чітку систему захисту від намагань незаконним шляхом привласнити майно громади за допомогою структурованого суспільства.

Загалом видається, що напруженість у суспільстві зберігається до того часу, поки саме суспільство не вирішить змінити ситуацію у сфері суспільних відносин. Це стосується не лише питань життєзабезпечення населених пунктів, а й створення умов, коли людина відчує себе господарем своєї долі, котрий несе відповідальність за результати прийнятих рішень. За таких обставин виникає необхідність у структурах публічного управління, створених за безпосередньої участі мешканців населених пунктів, з новою формою власності, більш захищеною від зазіхань недобросовісних посадових осіб місцевого самоврядування й депутатського корпусу, які особливо не переймаються наслідками приватизації та відчуження майна громади.

Нова форма власності має стати гарантом розвитку відповідних громад в Україні, унеможливити її нецільове використання або неправомірне відчуження. Таку власність слід розглядати як основу матеріального розвитку всього українського суспільства, яка взагалі не підлягатиме ані приватизації, ані відчуженню, ані продажу [1, с. 99–102]. Безумовно, нову форму власності не слід ідеалізувати або надавати їй пріоритет у контексті налагодження тісних взаємовідносин держави й суспільства в Україні. Водночас жодним чином не применшувати її вагу в цьому процесі, бо це один із важливих прогресивних елементів системи взаємовідносин держави й суспільства у сфері управління.

Громадівська власність – це майно, яке формується, в основному, за рахунок внесків мешканців відповідного населеного пункту і є спільною власністю громади [2; 3]. Сформувати таку власність може частина мешканців села, які, наприклад, проживають на одній вулиці або відповідна територіальна громада в цілому. Передача громадівської власності в управління іншим суб'єктам буде недоречною. У принципі, таке рішення можливе, але з позиції захисту громадівського майна найбільш оптимальним є залишити управління цією власністю виключно за територіальною громадою. За допомогою управління, а саме фахівців з питань власності, територіальна громада спроможна самостійно забезпечити умови для ефективного її використання на благо мешканців відповідного населеного пункту. Однак таких фахівців нині бракує, тому що їхню професійну підготовку забезпечує лише Хмельницький університет управління та права. Отже, вищим навчальним закладам України варто терміново запровадити відповідні дисципліни для підготовки кадрів у сфері управління власністю громади.

Водночас виникають проблеми, які стосуються не лише організаційних справ, а й механізму реєстрації об'єктів і майна громадівської форми власності у відповідних органах. Основна аргументація посадових осіб з цього приводу зводиться до того, що на конституційному і законодавчому рівнях передбачено лише чотири форми власності: державна, приватна, колективна і комунальна. Тож нова форма власності не підпадає під жодну з цих категорій. У цьому зв'язку посадові особи не знаходять підстав для проведення реєстрації об'єктів громадівської власності. І їхні відмови зареєструвати громадівську власність з формальної точки зору видаються начебто аргументованими, але при цьому вони не зважають на ту важливу обставину, що внаслідок приватизації, розпродажу об'єктів і руйнації майна комунальної власності територіальні громади залишаються без засобів життєзабезпечення. Виникають цілком логічні запитання: хто має нести відповідальність за перереєстрацію державного, комунального майна, залишивши громаду без стратегічних об'єктів життєзабезпечення? Як

відновити стратегічні об'єкти для належного функціонування громади і звідки взяти на це кошти? Якщо весь тягар перекладемо лише на громадян, то це свідчить про недалекоглядну державну політику, що логічно потребує визначитися з відповідальністю за її наслідки. Але якщо причина лише у формальному підході деяких посадових осіб, то слід передбачити відповідальність за наслідки формалізму в питанні нераціонального використання майна, що завдає великої шкоди українському суспільству [1, с. 103–105].

Слід усвідомити, що без дієвих заходів для захисту матеріальної бази мешканці населених пунктів з часом будуть змушені створювати об'єкти життєзабезпечення за власні кошти. Це стане однією із умов виживання громади у складній економічній ситуації, до якої призвело порушення важливого принципу – партнерських взаємовідносин держави й суспільства в управлінні. Тому виникає потреба не лише в застосуванні нової форми власності, а й у необхідності створення системи захисту власності українського народу. У зв'язку із цим на загальнодержавному рівні доцільно створити систему суспільного захисту, здатну протистояти рейдерським атакам підприємницьких структур, які намагаються незаконно захопити власність громади. Особи, які набули майно громади у такий спосіб, всупереч волі громадян, так само безвідповідально можуть розмістити на території населених пунктів шкідливе для здоров'я людей виробництво або використовувати майно не за цільовим призначенням, що, окрім іншого, ускладнює надання послуг населенню. Оскільки протистояти проявам фактичного захоплення майна громади структури державного управління та місцевого самоврядування здебільшого не спроможні, то виникає необхідність створення структур публічного управління, які здатні стати на захист інтересів мешканців населених пунктів [1, с. 112–113].

Для збереження власності й ефективного управління майном територіальної громади в Україні потрібно створити структури публічного управління – громадські ради – із числа авторитетних мешканців відповідного населеного пункту [6, с. 1–3]. Маючи високий авторитет і чітку громадянську позицію, такі особи здатні ефективно працювати в зазначених структурах і постійно контролювати збереження майна відповідної територіальної громади. Про його належне використання вони мають інформувати громадян на загальних зборах членів територіальної громади.

Основним аргументом на користь створення громадських рад є вимоги ст. 143 Конституції України в частині самостійного управління територіальною громадою майном комунальної власності [7]. Інший аргумент, пов'язаний із фактичним розкраданням майна територіальних громад деякими посадовими особами органів місцевого самоврядування, більшість з яких, через недосконалість чинного законодавства, уникають відповідного покарання, адже рішення щодо приватизації та відчуження майна приймають колективні органи – місцеві ради. Такі посадові особи й депутати місцевих рад, проштовхнувши відповідні рішення, по суті, розвалюють місцеві господарства, залишаючи територіальні громади без об'єктів життєзабезпечення, що в подальшому негативно позначається на своєчасності та якісному обслуговуванні мешканців населених пунктів. Немає необхідності наводити численні приклади, адже кожен із нас стикається з цим у повсякденному житті, але запобігти таким негативним явищам досить складно.

В умовах економічної нестабільності та політичного протистояння в Україні громадські ради довели свою спроможність бути активними захисниками інтересів громади. Дієвість цієї структури публічного управління оцінюють на загальних зборах членів територіальної громади. Обирається громадська рада і розпускається у випадку її бездіяльності на загальних зборах членів територіальної громади, що є виключним правом

громади [4; 6, с. 1–3]. Більш детальна інформація про створення і функціонування громадських рад в Україні оприлюднена у журналі «Віче» № 10 за 2014 рік.

Необхідність створення громадських рад полягає не лише в забезпеченні організаційних заходів щодо майнових відносин на рівні громади. У результаті свого розвитку така структура має стати одним з елементів системи взаємовідносин держави й суспільства в управлінні для підтримки належного рівня життєзабезпечення населених пунктів в Україні. Основна увага громадської ради має бути спрямована на проведення організаційних заходів, пов'язаних із управлінням власністю безпосередньо територіальною громадою. Однак рішення, які нині приймають на загальних зборах громадян, не розглядаються як постанова громади, а лише враховуються органами місцевого самоврядування. Це перетворює волю громади з того чи іншого питання на прості побажання для органів місцевого самоврядування. Тим самим рішення, прийняті на загальних зборах громадян, стають суто формальними актами для посадових осіб, які замість відповідного реагування на наявні проблеми намагаються уникали їх розв'язання, користуючись недосконалістю чинного законодавства. Така ситуація потребує внесення відповідних змін до законодавчих актів. Також доцільно на основі проведення загальнодержавного референдуму вирішити питання про внесення додаткового розділу в Конституцію України стосовно ролі суспільства у взаємовідносинах із державою, в якому пропонується визначити чіткий механізм цих взаємовідносин у сфері управління.

Отже власність – не лише матеріальна основа, а й важлива складова для налагодження тісних управлінських взаємовідносин держави й суспільства. Для того, щоб ця складова була не віртуальною, а реальною основою для налагодження тісних взаємовідносин суб'єкта й об'єкта державного управління, необхідно на державному і місцевому рівнях змінити суто споживачьке ставлення до державної і комунальної власності на бережливе та ощадливе. Якщо такі зміни найближчим часом не відбудуться, то потім доведеться робити це у складніших економічних умовах, але в одному можна бути впевненим – цього аж ніяк не уникають.

Переглянути ставлення до власності і знайти розумний компроміс щодо її подальшого використання на благо суспільства й держави – одне з першочергових завдань державного управління. Потрібен розумний компроміс між державою й суспільством з цього питання, а самі лише очікування позитивних змін у житті країни та підвищення добробуту громадян не мають нічого спільного ані з державницькою, ані з громадянською позицією. Втрата часу рівнозначна втраті контролю за ситуацією в державі й викличе негативну реакцію у суспільстві. Аби униканути таких наслідків, необхідно зосередити увагу на можливостях суспільства здійснювати безпосередньо управління власністю через структури публічного управління – громадські ради. Інакше, без матеріальної складової цього процесу, ми підійдемо до межі, за якою не може бути й мови про ефективне державне управління. **Д**

#### Список використаних джерел

1. *Алексєєв В. М.* Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини: Монографія / В. М. Алексєєв. – Чернівці: Технодрук, 2012. – 344 с.
2. *Алексєєв В. М.* Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В. М. Алексєєв. – Чернівці, Технодрук, 2005. – 216 с.

3. Алексєєв В. М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку / В. М. Алексєєв. – Чернівці, Технодрук, 2007. – 336 с.

4. Алексєєв В. М. Структури публічного управління в Україні: громадівські ради / В. М. Алексєєв. – Чернівці, Технодрук, 2014. – 76 с.

5. Відносини між державою і громадянським суспільством: Матеріали «круглого столу». – К., 2003. – 115 с.

6. Громадівська рада // Інформаційно-аналітичний бюлетень Асоціації Громадівських Рад України. – № 1. – Хмельницький, Вид-во ПАВФ «Інтрада», 2010. – 8 с.

7. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К.: ОП «Миронівська друкарня», 1995. – 207 с.

# Communal Property as the Material Basis of Life Support for Territorial Communities in Ukraine

Valeriy ALEKSYEYEV,  
Doctor of Public Administration

**The situation in the sphere of property management in the territorial communities of Ukraine is analyzed. The priority directions establishing a new form of ownership, i.e. communal property, are defined. The main reasons for the formation of new structures of public administration (community councils) are given.**

**Keywords: property, communal property, community council, territorial community, state administration, society**

'Property of the community', 'communal estate', 'a landlady' are concepts which had historically been established for centuries and were associated with the material basis of the Ukrainian community. However, they were not further taken into account during the organization process of local authorities due to various reasons (firstly ideological, and later, in the 1990-s, – political). Instead, during the times of Developed Socialism, the authorities proclaimed an illusory perspective of social welfare based on the collective work of citizens who didn't directly participate in state administration processes. After, in the days of independence, property which had been created by the people of Ukraine was then privatized for the benefit of particular individuals. Subsequently, the new owners (who had actually seized the property that had collectively been created by the people) couldn't wait for the final distribution of remainders of the state and municipal property in order to take full control over the economy of Ukraine. Such a situation became possible due to a lack of constant control over society. If a structured society based on core values is not formed in Ukraine, the rest of the property which is owned by the state and municipalities will suffer the same fate of privatization and alienation [Aleksyeyev, 2012: 88-89].

As a result of these trends, the territorial communities in Ukraine were left without financial guarantees and became more vulnerable which corroborates the ineffectiveness of state policy in the sphere of property relations. According to the scientific point of view, the state in only 'taking care' of the distribution and redistribution of property is not able to protect human rights and actually creates "lawlessness and legal nihilism, voluntarism and arbitrariness by the authoritative bodies". The state authorities which have spun out of society's control lose the support and protection of the people and are left hand to hand with those elements of chance and spontaneity inherent in the behaviour of large aggregations of people [7, 2003: 13]. Thusly, one can state that at this stage of the development of Ukrainian statehood, close relationships between the state and society haven't been established within the administrative system. Instead, the process of removing the public from administration of state and municipal property is still continuing. Moreover, the processes regarding the destruction of material and economic potential of the state are deepening. To deprive a society of its financial security means to deliberately provoke in its various forms destabilization at the state level beginning with subtle

forms of protest and ending up with open aggressive actions. According to scientists, the problems of privatization and economic reforms may even lead to social unrest (regardless of the political affiliations of citizens) and, at the same time, to a radical change of the political leadership of the country [Nyzhnyk, 1995: 159].

The purpose of the article is to prove the necessity of using communal property as a new form of ownership at constitutional and legislative levels and the feasibility of establishing community councils (which are not to be confused with the public councils established under the executive bodies) as new structures of public administration.

Property is the basic element of life support for every society. Without it, social problems cannot be successfully solved, as the implementation of primitive administrative settlements could lead to a revolutionary upheaval which usually results in the re-privatization of property. Now, the privatized and alienated property can really be returned to the communities through the mechanism of fair re-privatization. First of all, one should take into consideration the fact that such property has usually been received illegally and without usage of the procedure of coordination with the territorial communities. At the same time, it should be noted that the control over this process both in political and economic contexts becomes futureless without the creation of those locally relevant conditions which allow the society to efficiently manage the joint property of the community. One should also remember that the process of returning property would need to take place under the difficult conditions of economic recession in Ukraine. Therefore, the structures of public administration which are capable of taking responsibility at the level of localities being unanimous with the state and of fully providing citizens with administrative services are quite necessary [Aleksyeyev, 2012: 90].

We should also not forget about the state of municipal property in the territorial communities, as it reaches the condition under which, over a certain period of time, one could state that this form of ownership does not exist in Ukraine. Even if some separate municipal objects remain, they would not be beneficial to the community due to the absence of a mechanism for proper financial maintenance. In general, the future of municipal property is not to be debated because the members of territorial communities are not able to protect and preserve municipal property by their own efforts, i.e. without the appropriate structures of public administration.