



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Гірняк В.О.,

здобувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

ПРИНЦИП МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

В цій статті досліджуються проблеми принципу матеріально – фінансової самостійності місцевого самоврядування в частині управління комунальною власністю. Сьогодні відносини комунальної власності регулюються в першу чергу Конституцією України та законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Але багато питань на сьогодні не врегульовано, зокрема, це проблеми спільноти власності територіальних громад, власних та делегованих повноважень, формування обласними та районними радами своїх виконавчих органів.

Проблемам комунальної власності присвятили свої роботи такі вчені як Віктор Кравченко, Василь Кравченко, В. Кампо, М. Пухтинський, О. Іщенко, М. Корнієнко та інші автори. Однак питання комунальної власності ще залишається недостатньо розробленим та не отримало належного правового регулювання, тому потребує відповідної уваги.

З метою вивчення принципу матеріально – фінансової самостійності місцевого самоврядування в частині регулювання відносин комунальної власності, автор статті поставив перед собою наступні завдання:

- а) показати поточний стан справ в частині регулювання відносин комунальної власності;
- б) перелічити та розкрити сутність найважливіших проблем, пов’язаних з управлінням об’єктами комунальної власності;
- в) проаналізувати запропоновані проекти нормативних актів, зокрема, нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та проекти законів про управління комунальною власністю;
- г) визначити найбільш суттєві кроки, які мають бути здійснені для врегулювання проблем, що існують в частині управління комунальною власністю.

На сьогодні в частині управління комунальною власністю залишається багато нез’ясованих питань. Очевидно є необхідність подальших наукових досліджень цього напряму конституційного права. Тому запропонована автором статті тема дослідження має на меті знайти оптимальний варіант врегулювання відносин в частині управління комунальною власністю.

Місцеве самоврядування в Україні переживає досить складний і відповідальний період, який характеризується переходом від традиційної до інноваційної моделі його розвитку [1, 224-235]. По суті мова йде про реалізацію державної регіональної і муніципальної політики, проголошеної Президентом України відповідно до європейського вибору України [2, 35-54].



Становлення інноваційної моделі місцевого самоврядування в Україні має особливе значення для реалізації принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Це один з основних правових принципів місцевого самоврядування, який визначає фундаментальні засади системи самоврядування.

В юридичній літературі загальновизнано, що принципи права – це основні, вихідні положення, які визначають загальну спрямованість права і найбільш суттєві риси його змісту. Принципи також, враховуючи те, що вони проявляють свою дію на суспільні відносини неодноразово, не вичерпуються разовим використанням, стосуються персонально невизначеного кола осіб, мають всі ознаки нормативності [3, 14-15].

Нині діючий Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” в статті 4 серед принципів місцевого самоврядування називає принцип матеріально – фінансової самостійності. Цей принцип означає можливість територіальних громад володіти, користуватись та розпоряджатись об’єктами комунальної власності.

Вперше термін “комунальна власність” на законодавчу рівні було згадано в Законі України “Про власність”, прийнятому ще в 1991 році. На той час комунальна власність вважалась складовою частиною державної власності. Але деякі науковці вважають, і ми погоджуємося з цією позицією, що фактично комунальна власність в Україні виникла лише з прийняттям Конституції України в 1996 році [4, 92]. Закон України “Про власність”, прийнятий в 1991 році, визначив три форми власності – державну, колективну та приватну, і як різновид державної власності - власність адміністративно – територіальних одиниць, тобто комунальну власність. Тому комунальна власність на той час фактично не була власністю територіальних громад [5, 26].

Конституція України 1996 року задекларувала комунальну власність вже як власність територіальних громад [6, 17]. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, прийнятий у 1997 р. на виконання Конституції України, деталізував положення стосовно комунальної власності. Так, згідно із законом, право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, економно й ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [7, 17].

Але, незважаючи на прийняття Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, сьогодні в питаннях правового регулювання комунальної власності існує комплекс проблем, які потребують свого вирішення.

По-перше, необхідно прийняти нову редакцію Законів України “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації”, в яких чітко визначити, які питання відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування, а які – до компетенції місцевих державних адміністрацій. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування призводить до накладок і дублювань, а звідси і до втручання цих органів у “чужу” сферу, колізії у компетенційні спори між цими суб’єктами владних повноважень [8, 74-75].

По-друге, надати можливість органам місцевого самоврядування так званого “вторинного рівня”, тобто обласним та районним радам, створювати свої виконавчі органи.

По-третє, врегулювати питання реалізації спільних інтересів територіальних громад відповідно районами або областями, визначити компетенцію органів місцевого самоврядування первинного та вторинного рівня. На сьогодні згідно з п.10 переходних положень закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративних одиниць, .., є комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл,



селищ, міст. Майно, передане до комунальної власності областей та районів, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління якими згідно з Конституцією України здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи. Відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу [9, 98-99].

Враховуючи те, що термін “управління” на сьогодні не визначений законодавчо, а також те, що ще не прийнято Закон “Про комунальну власність”, така ситуація створює проблеми як на теоретичному, так і на практичному рівні. В. Кравченко вважає, що обласні та районні ради повинні мати відповідну власність [10, 197]. Конституція України не передбачає можливості формування власності на рівні району та області, але обласні та районні ради можуть просто виконувати функції власника, оскільки в обласних радах є представники окремих територіальних громад. Це питання повинно бути врегульоване у відповідному Законі України “Про комунальну власність”.

По-четверте, необхідно визначити, що є власними, а що – делегованими повноваженнями. Орган місцевого самоврядування може здійснювати делеговані повноваження лише в тому випадку, коли має на це реальне матеріальне підґрунтя. Делеговані повноваження – одна з причин спорів між різними рівнями влади.

Є проблема також в частині виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Конституція України в ч.3 статті 143 надає делеговані повноваження органам місцевого самоврядування (тобто як радам, так і їх виконавчим органам), тоді як в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначено, що делеговані повноваження можуть надаватись лише виконавчим органам, а це суперечить Конституції [11, 45-46].

Отже, як ми бачимо, існують певні проблеми, які можуть бути врегульовані тільки за допомогою законодавця, хоча деякі питання можуть бути врегульовані і на місцевому рівні. Зокрема, територіальним громадам самим варто визначити та врегулювати певні питання, які мають особливе значення для відповідної громади. Наприклад, визначити максимальний розмір кредиту, який може отримати відповідна територіальна громада, об’єкти комунальної власності, які мають особливе значення для територіальної громади та порядок їх використання та інші проблеми, які законодавець дає можливість вирішити на місцевому рівні.

На сьогодні існує кілька проектів нормативних актів, які стосуються проблеми управління комунальною власністю.

Зокрема, в проекті нового Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” вводиться таке поняття як виконавчі органи районних, обласних рад, тобто органи, які згідно з Конституцією України створюються районними, обласними радами для забезпечення реалізації повноважень відповідної ради, оперативного управління об’єктами комунальної власності, правового, інформаційного та іншого забезпечення діяльності відповідної ради, її органів та депутатів [12, 12].

Новизною в проекті вищезазначеного закону є введення принципу субсидіарності, згідно з яким районні та обласні ради наділяються тільки повноваженнями з тих питань, які не можуть бути вирішенні на рівні села, селища, міста.

Також розроблено і внесено до парламенту проекти Закону, які повинні регулювати питання комунальної власності. Зокрема, один з проектів внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Л. Пашковським, Р. Безсмертним, В. Акопяном та О. Жовтісом. Проект визначає як окремі поняття комунальну власність, тобто власність територіальної громади, спільну власність територіальних громад, тобто майно комунальної



власності, яке за рішенням територіальних громад чи їх представницьких органів об'єднується для забезпечення спільно визначених завдань та функцій, та власність області (району), тобто власність, суб'єктами якої є відповідно спільність жителів області чи району.

Також визначено і конкретизовано право спільної власності територіальних громад, яке виникає на основі рішень представницьких органів місцевого самоврядування про об'єднання об'єктів права комунальної власності для забезпечення спільних громадських потреб [13, 1-9].

Але, з нашої точки зору, запропонований законопроект ще не дає всіх відповідей на питання, пов'язаних з комунальною власністю. Зокрема, залишається незрозумілим механізм делегування повноважень територіальних громад органам самоврядування так званого вторинного рівня, тобто областям та районам. Не до кінця з'ясовано розподіл повноважень в частині управління комунальною власністю між обласними, районними радами та відповідними державними адміністраціями. Тому, незважаючи на низку прогресивних положень, законопроект потребує доопрацювання.

20 липня 2000 року до Верховної Ради України також було подано законопроект, внесений народними депутатами України О. Морозом та В. Семенюком “Про право комунальної власності”.

В цьому проекті автори передбачають комунальну власність, тобто власність територіальних громад, спільну власність територіальних громад, тобто об'єднання на договірних засадах об'єктів комунальної власності, та спільну комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст області (району), тобто майно, передане до комунальної власності областей та районів, а також набуте на інших законних підставах, управління якими здійснюють відповідні обласні та районні ради. Різницею з попереднім законопроектом є те, що немає такої форми як власність області (району).

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради мають прийматися рішення щодо відчуження комунального майна. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради повинні вирішуватися, за дорученням відповідних рад, питання про відчуження об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні обласних, районних рад [14, 6].

В Перехідних положеннях законопроекту зазначено, що передача майна із спільної комунальної власності територіальних громад району (області) до комунальної власності відповідних територіальних громад здійснюється на підставі, зокрема, рішення відповідних сільських, селищних, міських рад [15, 8].

Але законопроект не позбавлений недоліків. По-перше, не визначено поняття “управління комунальною власністю”.

По-друге, не зовсім чітко прописаний механізм відчуження майна, що перебуває в спільній власності територіальних громад. Адже відчуження майна здійснюється лише за згодою власника майна через його представницький орган, тобто для відчуження такого об'єкта необхідно, якщо трактувати буквально, рішення всіх представницьких органів територіальних громад, що входять відповідно до складу району (області).

І, що найбільш суттєво, даний механізм не унеможливлює виникнення спорів між територіальними громадами та областями (районами) щодо управління комунальним майном.

14 травня 2002 року народним депутатом України В.Й. Матвієвим було внесено законопроект “Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності”. Відповідно до цього законопроекту, суб'єктами права комунальної власності є територіальна громада села, селища, міста.

Вперше в статті 7 цього законопроекту чітко визначено поняття управління об'єктами права комунальної власності, тобто здійснення органами місцевого самоврядування та



уповноваженими ними органами, іншими суб'єктами повноважень щодо реалізації прав територіальної громади як власника цих об'єктів, пов'язаних з їх ефективним використанням та розпорядженням згідно з законодавством України з метою задоволення жителів територіальної громади у роботах, послугах, інших громадських потребах [16, 2]. Суб'єктами управління об'єктами права комунальної власності є виконавчі органи відповідних рад, районні, обласні ради та їх виконавчі органи, у випадку делегування їм повноважень управління об'єктами права спільній власності територіальних громад, та інші органи, зазначені в статті 9 законопроекту.

Автор також пропонує поділити спільну власність територіальних громад на сумісну та часткову. Він вважає, що до спільної сумісної власності повинно належати майно, яке до 12.06.97 року (тобто до прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) було передане до комунальної власності областей та районів. При спільній сумісній власності частки окремих суб'єктів права власності не визначаються, майно не може бути поділене без зміни функціонального призначення [17, 7-8].

При спільній частковій власності частка кожного органу місцевого самоврядування у праві власності чітко визначена. Володіння, користування та розпорядження майном, що перебуває у спільній частковій власності територіальних громад, здійснюється за згодою всіх учасників. Analogічно зазначено стосовно спільної сумісної власності.

Як ми бачимо, автор пропонує свій варіант управління комунальною власністю та розподілу компетенції між органами первинного та вторинного рівня місцевого самоврядування. Однак тут теж не зовсім чітко визначено, що мається на увазі під згодою територіальних громад, в якій формі згода мас виражатись. Крім цього, проблеми, пов'язані з комунальною власністю, не зводяться виключно до проблем розподілу повноважень між сільськими, селищними, міськими радами з однієї сторони та обласними, районними радами з іншої.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можемо зробити наступні висновки:

а) необхідно прийняти нову редакцію законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та прийняти Закон України “Про комунальну власність”;

б) сформувати форму комунальної власності на рівні району та області;

в) надати можливість областям та районам створювати свої виконавчі органи з чітко визначеною компетенцією;

г) чітко визначити, що є власними, а що – делегованими повноваженнями місцевого самоврядування;

д) передбачити обов'язкове прийняття статутів територіальних громад та на законодавчу рівні визначити положення, що обов'язково повинні бути до них включені.

Література

1. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами VIII Всеукраїнських муніципальних слухань “Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти”, 29 липня – 2 серпня 2002 року, Судак, АР Крим / Науковий редактор: М. Пухтинський. – К.: Amika-H, 2003. – 528с.
2. Президент України та державна регіональна і муніципальна політика: Збірник матеріалів та документів. / Упоряд. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов / За заг. ред. О. Дьоміна. – К.: Логос, 2002. – 236 с.
3. Головченко В., Корпань О. Конституційні принципи місцевого самоврядування // Право України. – 1998. – № 3. – С.14 – 17



4. Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду. Матеріали міжнародної науково – практичної конференції (Золочів – Львів, 27 – 28 травня 2000 р.). – Львів: Державість, 2000. – 228 с
5. Про власність: Закон України. // Галицькі контракти. - № 42, – 1996. – С. 22-28
6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с
7. О местном самоуправлении в Украине: Закон Украины // Законодательство Украины о местном самоуправлении: Сборник нормативных актов. – Х.: Одиссей, 2002. – 448 с.
8. Дробуш І. Компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: шляхи їх вирішення // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4-6 (2). – С.74 - 81
9. О местном самоуправлении в Украине: Закон Украины // Законодательство Украины о местном самоуправлении: Сборник нормативных актов. – Х.: Одиссей, 2002. – 448 с.
10. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с
11. Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // Право України. – 1999. – № 4. – С. 45-46
12. Місцеве самоврядування на базовому рівні: проблеми та перспективи розвитку: Збірник матеріалів міжнародної конференції 22-23 листопада 2002, м. Київ. – К. – 144 с
13. Проект Закону про право комунальної власності підготовлений народними депутатами Безсмертним Р., Акопяном В., Жовтісом О. від 22 липня 1998 року № 1263
14. Про право комунальної власності: Проект Закону підготовлений народними депутатами Морозом О., Семенюк В. від 20 липня 2000 року № 1263 – 3
15. Про право комунальної власності: Проект Закону підготовлений народними депутатами Морозом О., Семенюк В. від 20 липня 2000 року № 1263 – 3
16. Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності: Проект Закону підготовлений народним депутатом Матвеєвом В. від 14 травня 2002 року № 0952
17. Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності: Проект Закону підготовлений народним депутатом Матвеєвом В. від 14 травня 2002 року № 0952

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка
(протокол № 9 від 13.05.2003 року).

