

Способи формування матеріальної основи організації і діяльності місцевих рад

Способи, за допомогою яких формується матеріальна база місцевих рад можливо диференціювати на публічно-правові та приватно-правові. В рамках першого, особливе місце посідають конституційно-правові способи, а другого – цивільно-правові та господарсько-правові. При цьому, першочерговий характер носять публічно-правові способи, а всі інші – похідний (тобто спрямовані на примноження вже існуючого майна).

Виділення конституційно-правового способу пов'язано із специфікою становлення місцевого самоврядування в Україні як самостійної підсистеми публічної влади. Оскільки місцеве самоврядування запроваджувалося фактично директивним способом зверху, це вимагало адекватного способу формування його первинної матеріальної бази. В рамках конституційно-правового способу особливої уваги привертає безоплатна передача об'єктів права державної власності у комунальну власність. Початкову «матеріальну основу» місцеві ради одержали від держави у зв'язку з деконцентрацією повноважень державної влади на місця. Особливостями конституційно-правових способів є: 1). Уособлення певного політико-правового зв'язку між органами державної влади та місцевого самоврядування, спрямованого на реалізацію принципу гарантування місцевого самоврядування; 2). первинна передача майна мала по суті імперативний характер.

Зважаючи на першочерговий характер конституційно-правового способу, варто було б у законодавчому порядку передбачити перелік необхідного для організації і діяльності місцевих рад майна, яке вони одержують від держави. На жаль, при прийнятті Закону «Про передачу майна державної та комунальної власності» цього зроблено не було, що призвело до незавершеності й предметної невизначеності цього процесу. При вирішенні даної проблеми, на наш погляд, доцільно використати досвід Російської Федерації, де усі об'єкти права власності суб'єктів Федерації, відповідно до Постанови Верховної Ради РФ від 27.12.1991. – № 3020-1 «Про розмежування державної власності в Російській Федерації на федеральну власність, державну власність республік у складі Російської Федерації, країв, областей, автономної області, автономних округів, міст Москви та Санкт-Петербурга та муніципальну власність», поділені на дві групи: 1. Об'єкти, необхідні для вирішення питань місцевого значення та які підлягають передачі у муніципальну власність; 2. Усі інші об'єкти. Водночас слід враховувати, що передавати будь-які об'єкти в комунальну власність без попереднього їх розмежування з державною не раціонально і може зашкодити ефективній діяльності

місцевих рад. Так, критеріями розмежування об'єктів комунальної та державної власності, на наш погляд, є: 1. Територіальна дислокація у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці. Якщо об'єкт є затребуваним на кількох територіальних одиницях, значить він передається у спільну власність територіальних громад; 2. Об'єктом права комунальної власності може бути будь-яке майно, за винятком того, що перебуває у виключній державній власності. На наш погляд, необхідно виділити дві категорії майна: (а) майно, яке взагалі не має бути у власності інших суб'єктів права власності, крім державної; (б) майно, яке у принципі може бути у власності інших суб'єктів, але у даному випадку за своїм функціональним призначенням покликане забезпечити загальнодержавні інтереси; 3. Достатність коштів місцевого бюджету одночасно з ефективним здійсненням місцевого самоврядування безболісно утримувати переданий об'єкт.

Розглядаючи процес набуття «матеріальної основи» місцевими радами, слід виходити з того, що вони є суб'єктами публічного права та виступають як юридичні особи (ч.1 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон), отже мають право бути суб'єктами цивільно-правових та господарсько-правових відносин. Відповідно до Закону, місцеві ради правомочні укладати договори, за допомогою яких можуть перерозподіляти власні бюджетні кошти (ч.7 ст.16 Закону), або урегульовувати інші відносини приватно-правового характеру з підприємствами, установами, організаціями, що не перебувають у комунальній власності територіальних громад (ч.1 ст. 18 Закону). Різновидами таких договорів можуть бути договори купівлі-продажу, оренди майна, лізингу, дарування тощо.

Крім того, процеси формування матеріальної бази місцевих рад у сучасній Україні ознаменовані пошуком нових джерел. Такими джерелами можуть бути важелі виробничо-економічного характеру, коли місцеві ради, маючи у власності підприємства, установи й організації, можуть залучати їх до виробництва відповідної продукції, яка стане комунальною власністю територіальних громад. Застосування такого способу примноження належного територіальній громаді майна шляхом його залучення до товарообігу, дозволяє досягти реалізації принципу самодостатності матеріальної основи.