
УДК 352.07:765

JEL classification: C12, C14, C18

DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2022.01.203>

Іван ДРОГОБЕЦЬКИЙ,

аспірант кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу,
Західноукраїнський національний університет,
вул. Духновича, 63, с. Поляна, Мукачівський р-н,
Закарпатська обл., 89313, Україна,
e-mail: droba2192@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-9473-2653

УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ КРАЇНАХ СВІТУ: СУТЬ, ІНСТРУМЕНТАРІЙ

Дрогобецький І. Управління муніципальною власністю в Україні та окремих країнах світу: суть, інструментарій. *Вісник Економіки*. 2022. Вип. 1. С. 203–218. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2022.01.203>

Drogobetskyi, I. (2022). Upravlinnia munitsypalnoiu vlasnistiu v Ukraini ta okremykh krainakh svitu: sut, instrumentarii [Management of municipal property in Ukraine and some countries: the essence, tools]. *Visnyk ekonomiky – The Herald of Economics*, 1, 203–218. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2022.01.203>

Анотація

Вступ. Муніципальна власність, як і приватна, в Україні, на жаль, не є надійним джерелом стабільних доходів місцевих бюджетів тому, що переважно не форма власності є провідним фактором високої ефективності функціонування економічної системи, а умови, в яких вона може перебувати, створені для того, щоби будь-яка з форм власності, зокрема муніципальна, могла розкривати власний потенціал, який забезпечить підвищення економічної ефективності діяльності суб'єктів підприємництва та поліпшення рівня життя членів громади.

Метою статті є з'ясування суті муніципальної власності та встановлення інструментарію управління муніципальною власністю в Україні й окремих країнах світу для порівняння і поліпшення.

Методи дослідження. У процесі дослідження для досягнення мети статті використано методи наукового пізнання (аналіз, індукція, дедукція, синтез, узагальнення, порівняння систем й інструментарію управління муніципальною власністю в Україні та окремих країнах світу).

Результати. У науковій літературі переважно використовується класифікація знаних у світі моделей організації муніципальної влади, що передбачають формування відносин органів місцевого самоврядування із відповідними органами

© Іван Дрогобецький, 2022.

влади в центрі. Згідно з цим підходом доцільно виокремити три такі основоположні моделі місцевого самоврядування, як: англосаксонська (класична), континентальна і змішана. Англосаксонська (класична) модель поширена в основному у США, Великобританії, Канаді, Австралії, Індії та інших країн, де однойменна правова система. Зовсім іншою є континентальна (або французька) модель організації місцевої влади, котра поширена не лише в європейських країнах, зокрема у Франції, Іспанії, Італії, Бельгії, а також у багатьох країнах Латинської Америки, державах Близького Сходу, франко-орієнтованої Африки. Зрозуміло, що провідну роль у вирішенні завдань з поліпшення системи управління українською муніципальною власністю може відігравати аналіз нинішнього стану справ у зарубіжжі. Узагальнення і популяризація позитивної практики окремих країн з розвинутою демократією у досліджуваній предметній галузі доцільне для поліпшення українського законодавства України, наприклад з метою формування декількох джерел фінансових ресурсів, що є об'єктами теперішньої муніципальної власності будь-якої країни.

Висновки. Аналіз позитивної практики здійснення місцевого самоврядування в Україні та окремих країнах світу дає змогу сформулювати такі висновки: надання органам місцевого самоврядування деяких державних повноважень підвищує авторитет цих органів, сприяє їхньому «зрощенню» і взаємному збагаченню; є потреба у розробленні необхідних майбутніх кроків щодо розвитку системи та інструментарію місцевого самоврядування України і закріплення їх на нормативно-правовому рівні, зважаючи на те, що різні види та форми суб'єктів підприємництва, навіть із врахуванням нових законів все ще працюють у проблемному середовищі із низькою активністю членів громади, відсутністю достатньої необхідної фінансово-економічної бази, некомплексністю економіко-правового регулювання. Не варто очікувати на одномоментне створення базису місцевого самоврядування по всій Україні, а поступово досягати мети у цьому напрямку.

Перспективи. У перспективі необхідно більше уваги приділити дослідженню принципів та методів збору і поширення позитивного досвіду з управління муніципальною власністю як в Україні, так і в окремих країнах світу, про які йшлося у цій публікації. Також варто поглибити дослідження щодо напрямків підвищення ефективності оперативного управління муніципальною власністю та показників її оцінювання.

Ключові слова: Україна, окремі країни світу, муніципальна власність, місцеве самоврядування, місцева влада, управління власністю.

Формули: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 17.

Ivan DROHOBETSKYI,

a post graduate student of the Department of Management,
Public Administration and Personnel,
West Ukrainian National University,
Dukhnovycha st. 63, Poliana, Mukachivskiy r-n,
Zakarpatska obl., 89313, Ukraine,
11 street Lvivska, Ternopil, 46009, Ukraine,

MANAGEMENT OF MUNICIPAL PROPERTY IN UKRAINE AND SOME COUNTRIES: THE ESSENCE, TOOLS

Abstract

Introduction. *Unfortunately, municipal property, like private property in Ukraine, is not a reliable source of stable local budget revenues because, mainly, the form of ownership is not the leading factor in the high efficiency of the economic system, and the conditions in which it can be created to any of the forms of ownership, including municipal, could reveal its own potential, which will increase the economic efficiency of business entities and improve the living standards of community members.*

The aim of the article *is to clarify the essence of municipal property and to establish tools for municipal property management in Ukraine and some countries around the world for comparison and improvement.*

Research methods. *In the process of research to achieve the goal of the article used a number of methods of scientific knowledge (analysis, induction, deduction, synthesis, generalization, comparison of systems and tools of municipal property management in Ukraine and some countries).*

Results. *In the scientific literature, there is mainly a classification of world-famous models of municipal government organization, which provide for the formation of relations between local governments and relevant authorities in the center. According to this approach, it is expedient to distinguish three such fundamental models of local self-government, as: Anglo-Saxon (classical), continental and mixed. The Anglo-Saxon (classical) model is common, mainly in the United States, Britain, Canada, Australia, India and others, where the eponymous legal system. The continental (or French) model of local government organization is quite different, common not only in European countries, including France, Spain, Italy, Belgium, but also in many Latin American countries, the Middle East, and France. It is clear that the analysis of the current state of affairs abroad can play a leading role in solving the problems of improving the management of Ukrainian municipal property. Generalization and popularization of the positive practice of individual countries with developed democracies in the subject area studied by us is expedient for the improvement of the Ukrainian legislation of Ukraine. For example, in order to form several sources of financial resources that are objects of the current municipal property of any country.*

Discussion. *The analysis of the positive practice of local self-government in Ukraine and some countries of the world allows to draw a number of conclusions: granting local governments some state powers increases the authority of these bodies, promotes their “merging” and mutual enrichment; There is a need to develop the necessary future steps to develop the system and tools of local self-government of Ukraine and consolidate them at the regulatory level, taking into account the different types and forms of business entities, and subject to new laws continue to work in, lack of sufficient necessary financial and economic base, incomplete economic and legal regulation. We should not expect a one-*

time creation of the basis of local self-government throughout Ukraine, but move in this direction step by step and so on.

Perspectives. *In the future, more attention should be paid to the study of the principles and methods of collecting and disseminating positive experience in municipal property management both in Ukraine and in some countries around the world, which were discussed in this publication. It would also be worthwhile to deepen research on areas for improving the efficiency of operational management of municipal property and indicators of its evaluation.*

Keywords: *Ukraine, some countries of the world, municipal property, local self-government, local government, property management.*

Formulas: 0, **fig.:** 0, **tab .:** 0, **bibl .:** 17.

JEL classification: C12, C14, C18.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування у європейських країнах за останні десятиріччя зазнало суттєвих змін у результаті інтеграції, урбанізації, глобалізації, політичних та соціальних змін, технологічного прогресу. Проте процес реформування постійно супроводжує розвиток такого інституту, відмінними рисами якого завжди була динамічність системних змін. Тенденція сталого розвитку місцевого самоврядування у Європі пов'язана, з одного боку, із поетапним зближенням систем місцевого самоврядування країн Європи, а з іншого – підтримкою особливостей національного розвитку. Водночас протягом останніх років зазнала змін термінологія, що стосується понятійного апарату інституту місцевого самоврядування. Так, у західноєвропейській літературі міське самоврядування визначається як «нове публічне управління» (new publicmanagement), «міське управління» (local governance), «контрактація», «об'єднане партнерство» (community partnership), «багаторівневе управління» (multi-level governance) та ін. У країнах Центральної та Східної Європи міське самоврядування стає одним із основних інститутів сучасної демократичної держави з ринковою економікою. Незважаючи на те, що конституції більшості європейських держав регулюють цей інститут у загальних рисах (лише деякі, зокрема Конституція Швейцарії, містять широкий перелік норм з цього предмета), є розгорнуте законодавство про систему, завдання, функції та види місцевого самоврядування. Водночас, як зазначають зарубіжні дослідники, в жодному законодавстві немає вичерпного визначення поняття «міське (територіальне) самоврядування».

Водночас у муніципальних регіональних установах зосереджена значна частина власності, що має величезний потенціал для вирішення соціально-економічних проблем місцевих громад, а органи влади наділені правами формування місцевої економічної політики, згідно з якою реалізуються відносини власності, орієнтовані на інтереси членів місцевих громад. У соціально-економічних умовах, що склалися, назріла необхідність розробки концептуальних основ управління муніципальною власністю, що адекватні вимогам часу і орієнтовані на вирішення соціально-економічних проблем місцевих громад. З огляду на сказане актуальними є питання управління об'єктами муніципальної власності. Нині у світовій практиці нагромаджено значний досвід використання муніципальної власності для забезпечення соціально-економічного зростання регіонів. Відтак, вважаємо за необхідне з'ясувати суть

муніципальної власності та наявний інструментарій управління муніципальною власністю в Україні й окремих країнах світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури засвідчує значну увагу сучасних науковців до врегулювання проблеми управління муніципальною власністю. Так, О. Волошенко, Є. Діденко пропонують основні напрямки підвищення ефективності управління муніципальною власністю [1]. В. Голуб розкрив проблему управління власністю українських територіальних громад із врахуванням міжнародного досвіду [2]. Л. Гришко характеризує правові аспекти муніципальної власності у державах-членах Європейського Союзу, зокрема питання конституційно-правового регулювання [3]. В. Жаховська досліджує соціальний розвиток сільських поселень на основі муніципальної власності в умовах децентралізації [4]. Б. Калиновський пише про значний досвід проведення муніципальної реформи в країнах Європейського Союзу [5]. М. Коханій зазначає, що зарубіжний досвід публічного управління в муніципальному секторі (на прикладі Норвегії та Швейцарії) надзвичайно повчальний для України [6]. Ю. Курілов вивчає досвід самоврядування, регіоналізації та оподаткування в умовах децентралізації влади в Іспанії [7]. Водночас, А. Лелеченко досліджує можливості імплементації досвіду організації функціонування місцевого самоврядування в Польщі, Німеччині, Швейцарії та інших країн у реаліях України [8].

У публікації К. Мануїлової докладно відображаються відомості про особливості децентралізації публічної влади в Данії [9], а Е. Мирзабекова вивчає концептуальні засади системи органів місцевого самоврядування Японії [10]. Г. Монастирський розкриває механізм адаптації муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції [11]. Цей автор висловлює власне бачення модернізаційної парадигми розвитку муніципальної економіки в умовах децентралізації інститутів публічного управління [12]. Варті уваги висновки Г. Падалко щодо муніципально-правового аспекту централізації та децентралізації в організації служби в органах місцевого самоврядування [13]. О. Петришин пише про проблеми та перспективи розвитку місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї [14]. О. Чапля здійснює загальний огляд муніципального управління у США [15]. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ відображено також у деяких відкритих ресурсах [16]. Інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади детально описані у практичному посібнику, що підготовлений у рамках Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) [17].

Метою статті – з'ясувати суть муніципальної власності та встановити інструментарій управління муніципальною власністю в Україні та окремих країнах світу для порівняння і поліпшення.

Виклад основного матеріалу. Нині найбільш суттєвими ознаками системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах є їхня універсальна виборність і значна самостійність у вирішенні місцевих питань. Така самостійність спирається на муніципальну власність, право розпорядження місцевими податками, можливість ухвалення широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління.

Європейська хартія, схвалена Комітетом міністрів Ради Європи у 1985 р., та національне законодавство практично усіх європейських країн забезпечує органи

місцевої влади достатніми гарантіями щодо комунальної власності під час здійснення (органами місцевої влади) їхніх функцій.

Сьогодні у науковій літературі найчастіше використовують класифікацію відомих у світовій практиці моделей організації влади на місцях, за основу якої взято відносини між органами місцевого самоврядування та органами центральної влади. Відповідно до цього підходу можна виокремити три базові моделі місцевого самоврядування: англосаксонську (Великобританія, США, Канада, Індія, Австралія та ін.), континентальну (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія та ін.) та змішану [14, с. 196].

Значна стійкість у незмінному вигляді системи муніципального управління є візитною карткою Швейцарії – країни, яка до середини XIX ст. перебувала в ситуації релігійних війн, запеклої боротьби за владу, зміни механізму влади та системи управління у муніципальних утвореннях.

Найяскравішим прикладом стабільності сучасної Швейцарії є діяльність муніципальних утворень, створених на кшталт громад, які мають вирішувати завдання щодо використання муніципальної власності. Ступінь важливості завдань визначився у процесі розвитку: формування механізму обліку й ефективного використання муніципальної власності, збільшення доходів, стягування податків органами державної влади або кантону та використання для вирішення завдань розвитку даного / конкретного муніципального утворення, будівництва транспортних магістралей та інших заходів, що здійснюються на рівні держави, але проводяться в межах конкретного муніципалітету, реалізація місцевих завдань, необхідних для проживання, – водопостачання, пожежна охорона, каналізація, вивіз сміття, транспорту тощо.

М. Коханій досліджує зарубіжний досвід муніципального управління на прикладі Норвегії та Швейцарії. На думку авторки, повчальним досвідом цих двох країн для України є «практика планування діяльності муніципалітетів на 4 і більше років, а також розділення адміністративної та політичної функцій, що полягає в наданні послуг населенню командою найманих чиновників-професіоналів. Корисним досвідом, який можна застосувати в нашій державі, є різноманіття форм місцевого самоврядування, а також варіантність розміру податків, який може бути різним (залежно від рішення конкретної громади)» [6, с. 64].

Натомість, у французькій традиції (Франція, Італія, Іспанія до 1978 р., Португалія, Греція, Бельгія до 1988 р.) – регіоналізація унітарної держави. У скандинавській традиції (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія) – сильна місцева автономія; в англосаксонській традиції (Великобританія) – місцеве управління [5, с. 90]. У польському законодавстві з 1970-х років. XX ст. аж до кінця 80-х – початку 90-х рр. н. народні ради визначалися як органи державної влади та громадського самоврядування, а у 80-х рр. – як органи територіального управління. Організація влади на місцях у Польщі неодноразово зазнавала реформування. Концептуальний підхід до територіального самоврядування комунальною власністю з 1990-х рр. зводиться загалом до того, що у всіх сучасних демократичних державах устрій місцевої влади ґрунтується на принципі дуалізму. Це означає, що частину місцевих завдань вирішують «агенти» урядової адміністрації, які безпосередньо підпорядковуються Раді Міністрів, Прем'єру чи окремим міністрам. Решту завдань виконують органи самоврядування, які підпорядковуються місцевим

співтовариствам. Межі повноважень та влаштування органів урядової адміністрації й самоврядування відрізняються залежно від рівня територіального поділу.

У 1990 р. в Польщі була відтворена класична (довоєнна) система місцевого самоврядування та управління. Це було відображено в законі про територіальне самоврядування 1990 р., положення про вибори в ради гмін (громад), інших нормативних актах. Тоді Польща все ще була поділена на 49 воєводств зі столичним воєводством – Варшавою. Нижчою основною територіальною одиницею все ще була гміна (громада). Нині в Польщі одиниці територіального самоврядування забезпечують участь у публічних доходах відповідно до їхніх публічних завдань. Одиниці територіального самоврядування мають право встановлювати розміри місцевих податків і зборів обсягом, що визначений у законі, й розпоряджатися комунальною власністю.

Надто велика кількість комун у Франції призводить до проблем з їхнім існуванням та здійсненням функцій органів самоврядування. Доходи від використання муніципальної власності й місцевого господарства у Франції є значним джерелом надходжень (у бюджетах комун – 11–12%, департаментів – 5%).

З метою виправлення ситуації та вирішення проблем територіальні утворення організовують спільну діяльність.

Муніципальний комплекс у Франції передається в управління приватним компаніям на основі довгострокового (до 30–50 років) договору концесії, в якому може передбачатися право власності на передані об'єкти. Але будь-яке майно підлягає обов'язковому поверненню в муніципальну власність після закінчення терміну дії договору. Таким чином, муніципалітет, мінімізуючи свої витрати з утримання та модернізації належних йому комунальних об'єктів, не втрачає назавжди майно, а інвестор протягом терміну дії угоди фінансово зацікавлений в його розвитку та підтримці в належному стані для того, щоб окупити вкладені інвестиції. Концесійний досвід Франції налічує понад три століття. На основі концесій здійснюється управління швидкісними дорогами, стадіонами тощо.

Нині основною ланкою місцевого самоврядування у Франції є комуни – муніципальні організації, створені жителями невеликих міст і сільських населених пунктів. Кожна коммуна має свій представницький орган – раду та мера, який обирається серед депутатів ради і виконує роль одночасно державного службовця і глави місцевого самоврядування. Французький тип місцевого самоврядування характеризується насамперед розвиненою системою адміністративного контролю державної та регіональної влади над діяльністю муніципальних утворень.

Унікальною є система муніципальних органів влади у Данії, де вона базується на таких основоположних принципах: концепція спільноти, тобто спільна відповідальність за тих, з ким разом живеш і працюєш; узгодженість центральної та місцевої політики; представницька форма управління системи державного управління.

У контексті питань про муніципальні органи влади, варто з'ясувати суть понять «муніципальна власність» і «управління муніципальною власністю».

Вдалим, на нашу думку, є таке визначення муніципальної власності: «муніципальна власність – це майно та майнові права, що належать окремим муніципалітетам та їх

об'єднанням, а також власність інших муніципальних юридичних осіб, у тому числі підприємств» [3, с. 102].

Під поняттям «управління муніципальною власністю» ми розуміємо «управління майном і майновими правами, які належать певним муніципалітетам та їхнім об'єднанням, а також управління власністю інших муніципальних юридичних осіб, включаючи власність муніципальних підприємств».

О. Волошенко та Є. Діденко виокремлюють «... характерні особливості об'єктів муніципальної власності в Україні, а саме:

- мають цільове призначення, оскільки призначені для вирішення питань суто місцевого значення: задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних і побутових потреб населення муніципального утворення;

- мають переважно витратний характер, простежується постійне збільшення витрат, пов'язаних з їхнім обслуговуванням і модернізацією;

- висока зношеність об'єктів нерухомості або знаходження їх у непридатному для використання стані;

- дають змогу органам місцевого самоврядування отримувати додаткові джерела доходів;

- забезпечують економічну та фінансову самостійність органів місцевого самоврядування» [1, с. 1].

Такі характерні особливості об'єктів української муніципальної власності варто взяти до уваги і використовувати як у науковій роботі, так і в практичній діяльності суб'єктів підприємницької діяльності.

В. Жаховська, у контексті соціального розвитку сільських поселень на основі муніципальної власності в умовах децентралізації зазначає, що основними ознаками «муніципальної власності є її належність до відповідної муніципальної територіальної одиниці й участь у процесах забезпечення соціально-економічних потреб її населення. Вона є колективною формою власності, яка надається мешканцям муніципального утворення. Основне навантаження під час формування та реалізації заходів соціальної політики розвитку на рівні сільських поселень покладено саме на об'єкти муніципальної власності» [4, с. 144].

Це означає, що члени сільських поселень мають особливо дбати про об'єкти муніципальної власності та ефективне їх використання, а також, за можливості, примножувати такі об'єкти.

Важливим чинником, що визначає своєрідність системи муніципального управління, є етнічний склад населення й пов'язані з ним особливості культурного розвитку. Наприклад, в Іспанії з її лінгвістичною та культурною різноманітністю, що зумовила гостроту національного питання, на рівні муніципального управління спробували знайти протизвагу унітарному принципу державного устрою у вигляді широкої національної автономії, представленій автономними спільнотами [7, с. 103]. Загальних принципів організації автономної спільноти є багато. В Іспанії, наприклад, розрізняються два основні типи автономних угруповань: обмежена автономія і повна [7, с. 103].

Повна автономія передбачає, що органам місцевого управління територіями поряд із вирішенням питань місцевого значення можуть делегуватися також окремі державні

повноваження. Сьогодні повною автономією користуються такі території як Каталонія, Країна Басків, Галісія, Андалузія.

На думку Г. Монастирського, ... «сьогодні між країнами ЄС відбувається взаємний обмін технологіями муніципального управління в рамках процесу трансферу управлінських інновацій. Системне впровадження елементів інструментарію муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні блокується низкою організаційних, правових та фінансово-економічних проблем. Створення відповідних умов для формування повноцінного місцевого самоврядування та забезпечення реалізації принципів, закладених у Європейській Хартії місцевого самоврядування, є необхідною умовою інтеграції України в Європейський Союз, адже управління розвитком територіальних спільнот низового рівня є одним із об'єктів постійного моніторингу Ради Європи» [11, с. 15].

У Японії також є особливості державного управління комунальною власністю [10]. Муніципальне управління цієї держави нині має дворівневу систему. Вищу ланку в цій ієрархії становить префектура, а другий рівень закріплений за містами, селищами та селами. Муніципалітети міст виконують соціально-економічні функції, ці функції для сільських муніципалітетів через брак фінансових коштів здійснюють установи вищої ієрархічної ланки, тобто префектури. У Японії розвинено спеціальні адміністративно-територіальні одиниці – це спеціалізовані міста та райони, що асоціюються з місцевими громадськими громадами і районами.

У країнах Західної Європи та США більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, що функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. Зокрема, у Франції практикується об'єднання комун – створення асоціацій місцевого управління (комунальних синдикатів), що мають статус юридичних осіб, засновниками яких є комуни. У США муніципалітети як корпорації використовують всі можливі форми управління муніципальною власністю, мають рахунок у банку, залучають кредити, широко використовують механізм муніципальної позики. Корпоратизація виступає однією з ефективних технологій антикризового управління та муніципального фінансового менеджменту. Вона дає змогу муніципальним утворенням повністю використовувати переваги ринкової моделі господарювання (залучення кредитних ресурсів, використання механізму місцевої позики, формування комунальних банків, створення комунальних підприємств з метою отримання прибутку, вільне розпорядження комунальною власністю).

Щодо досвіду муніципального управління в США, то, на думку О. Чаплі, «в Україні можуть бути використані кількісні показники та положення щодо адміністративно-територіального поділу території. Також доцільно розглянути питання утворення спеціалізованих органів місцевого самоврядування, а не тільки органів місцевого самоврядування загальної компетенції» [15, с. 36].

В окремих країнах Центральної та Східної Європи (Латвія, Угорщина, Польща) основним способом подолання збитковості використання комунальної власності від самого початку розглядалася приватизація. Такий вибір ґрунтувався на відсутності в держави фінансових ресурсів, необхідних для відновлення застарілої комунальної інфраструктури. Унаслідок появи в галузі міжнародних компаній з досвідом управління

підприємствами інфраструктури в комунальному секторі було запроваджено дієві способи управління й вироблено ринкові методи ціноутворення. Такий крок був зумовлений необхідністю збереження балансу інтересів членів місцевих громад, місцевої влади й компаній-монополістів.

Але нині функціональні типи державного управління за останні десятиліття публічних реформ і перетворень набули схожих рис, зокрема йдеться про:

- процес урбанізації – укрупнення кількості муніципальних одиниць за рахунок об'єднання економічно неспроможних муніципалітетів;
- виділення муніципальної власності для створення економічної основи існування системи муніципального управління та формування дохідної бази місцевого бюджету;
- створення регіональних органів управління в рамках координації діяльності муніципальних утворень;
- вилучення із ведення малопотужних муніципалітетів господарських та соціальних служб та передачу їх вищим муніципальним органам або відповідним міністерствам;
- використання оптимального поєднання форм централізованого управління з урахуванням самостійності муніципальних утворень.

Розподіл функцій управління між центральними органами та муніципальними утвореннями тісно пов'язаний із реальними фінансовими можливостями муніципалітетів. Найчастіше у компетенцію муніципальної влади передані такі функції: забезпечення дошкільного утримання дітей та початкової освіти; санітарний нагляд; поліцейські функції; протипожежна охорона; забезпечення населення житлом, водою, газом тощо. Органам муніципальної влади загалом властиві особливості представницьких органів: виборність і колегіальний склад, певний правовий статус, що дає їм змогу здійснювати функцію представництва населення.

Муніципальна влада має системно та послідовно займатись розвитком і поліпшенням муніципальної економіки. Г. Монастирський з цього приводу зазначає: «Модернізація муніципальної економіки є комплексним полівекторним процесом, що вимагає певної структуризації. В цьому контексті доцільно виокремити такі проблемні блоки: розвиток муніципального підприємництва, удосконалення використання комунальної власності, корпоратизація муніципального сектору економіки, міжмуніципальна інтеграція» [12, с. 92].

Очевидно, що важливу роль у вирішенні завдання удосконалення управління муніципальною власністю в Україні може відіграти імплементація сучасної зарубіжної практики.

А. Лелеченко вважає, що «з метою наближення моделі місцевого самоврядування в Україні до європейської, необхідно: провести функціональні та процедурні реформи місцевого самоврядування як шляхом чіткого розподілу повноважень за рівнями управління, так і в сфері адміністративно-територіального устрою з метою законодавчого унормування статусу адміністративно-територіальних одиниць та критеріїв їх виокремлення, запровадження виконавчих органів місцевого самоврядування; формування державної політики щодо об'єднання територіальних громад; удосконалити напрямки формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні шляхом: забезпечення відповідності між повноваженнями та фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування;

удосконалення системи місцевих податків; формування системи комунальних фінансово-кредитних установ, що дасть змогу використовувати позиковий механізм: місцеві цінні папери, комунальне кредитування тощо, які є джерелом фінансування інвестиційних програм» [8, с. 3].

Найбільш дієвим інструментарієм управління майном комунальної (зокрема і муніципальної) власності, за рекомендаціями організаторів Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), може бути такий набір інструментів: «1) оренда (землі та нерухомого майна); 2) приватизація та списання комунального майна; 3) операції із житловим фондом територіальної громади; 4) концесія; 5) передача майна в оперативне управління та господарське відання; 6) організація діяльності з виявлення та отримання у власність територіальної громади безхазяйного майна та відумерлої спадщини; 7) організація договірної та претензійно-позовної роботи; 8) організація чи оптимізація діяльності комунальних підприємств; 9) управління майном ОТГ як елемент організації благоустрою; 10) самоврядний контроль ОМС у сфері благоустрою та земельних відносин» [17, с. 5].

Такі інструменти успішно апробовані в Україні і територіальні громади можуть їх використовувати у своїй практичній діяльності.

Б. Калиновський вважає: «Результативність муніципальної реформи та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації, субсидіарності, продуманої регіоналізації й наближення української конституційної моделі місцевого самоврядування до кращих практик місцевого самоврядування країн ЄС є визначальним напрямком розвитку сучасної України» [5, с. 23].

Як продовження думки попередньо автора, Г. Падалко стверджує, що «зарубіжний досвід демонструє широку палітру муніципальних систем та моделей організації муніципальної служби. Незважаючи на своєрідні шляхи виникнення, становлення та розвитку муніципалізму, ... посадові особи місцевого самоврядування мають практично однакові завдання та функції, вирішують майже однотипні питання, забезпечуючи життєдіяльність муніципальних спільнот на основі законів та інших нормативних актів органів державної влади, а також власних муніципальних актів, які приймаються ними в межах своєї компетенції» [13, с. 129].

Узагальнення та систематизація досвіду розвинених країн у досліджуваній предметній галузі необхідні для вдосконалення законодавства України, наприклад, для забезпечення різноманітності джерел фінансових ресурсів, які є об'єктами муніципальної власності.

Зазначимо, що, як резюмує В. Голуб: «у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено, що органи місцевого самоврядування мають право у межах національної економічної політики на володіння достатніми власними фінансовими коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися при здійсненні своїх функцій; фінансові кошти органів місцевого самоврядування мають бути пропорційні наданим їм Конституцією чи законом повноваженнями; частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих зборів та податків, ставки яких органи місцевого самоврядування мають право встановлювати не більше, визначених законом» [2].

Таким чином, у світі нагромаджено великий досвід управління муніципальною власністю. Цей досвід дуже корисний для України і вона його до певної міри використовує, проте, на наш погляд, недостатньо. Під поняттям «управління муніципальною власністю» ми розуміємо «управління майном і майновими правами, які належать певним муніципалітетам та їхнім об'єднанням, а також управління власністю інших муніципальних юридичних осіб, включаючи власність муніципальних підприємств». Інструментарій управління муніципальною власністю різноманітний (оренда, приватизація та списання комунального майна, операції із житловим фондом ОТГ, концесія, передача майна в оперативне управління та господарське відання, організація діяльності з виявлення й отримання у власність ОТГ безхазяйного майна та відумерлої спадщини, організація договірної і претензійно-позовної роботи, організація чи оптимізація діяльності комунальних підприємств, управління майном ОТГ, самоврядний контроль ОМС) і залежить від низки факторів, зокрема: понятійно-категоріального, нормативно-правового, методичного, організаційного, логістичного, фінансово-економічного, цінового, податкового характеру тощо.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Розгляд досвіду місцевого самоврядування різних країн дає змогу зробити такі висновки: наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями сприяє «вживленню» місцевої публічної влади в систему «державного організму», їх «зрощування» та взаємного збагачення; є реальна потреба у розробленні подальших кроків розвитку системи місцевого самоврядування України та закріпленні їх законодавчо; враховуючи різноманіття суб'єктів правового регулювання, а також те, що нові закони, як і раніше, працюють у непідготовленому середовищі (низька активність населення, відсутність необхідної фінансово-економічної основи, некомплексність правового регулювання), доцільно не очікувати на одномоментне створення місцевого самоврядування відразу по усій країні, а досягати мети поетапно; варто забезпечити представництво найбільш значних громадських та інших структур, що функціонують у межах муніципальних організацій, у представницьких органах місцевого самоврядування шляхом делегування в них представників відповідних структур. Необхідною умовою життєздатності місцевого самоврядування є наявність достатньої фінансово-економічної бази для її здійснення.

У перспективі необхідно більше уваги приділити дослідженню принципів та методів збору і поширення позитивного досвіду з управління муніципальною власністю як в Україні, так і в окремих країнах світу, про які йшлося у цій публікації. Також варто було би поглибити дослідження щодо напрямків підвищення ефективності оперативного управління муніципальною власністю та показників її оцінювання.

Література

1. Волошенко О. О., Діденко Є. О. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_2_7
2. Голуб В. Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gvfusd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gvfusd.pdf) (20.11.2021 р.).

-
3. Гришко Л. М. Право муніципальної власності у державах-членах Європейського Союзу: питання конституційно-правового регулювання. Вісник Харківського націон. ун-ту ім. В. М. Каразіна. Сер. : Право. Вип. 29. 2020. С. 97–106.
 4. Жаховська В. Л. Соціальний розвиток сільських поселень на основі муніципальної власності в умовах децентралізації. Демографія та соціальна економіка. 2018. № 2 (33). С. 140–153.
 5. Калиновський Б. В. Досвід проведення муніципальної реформи в країнах Європейського Союзу. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості. Четверта щорічна Всеукр. наук.-практ. конф. Київ : АПСВТ, 2020. С. 22–28.
 6. Коханій М. С. Публічне управління в муніципальному секторі: зарубіжний досвід для України. Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2019. Том 30 (69). № 1. С. 61–65.
 7. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68). № 5 С. 102–109. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/5_2018/23.pdf
 8. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266> (20.11.2021 р.)
 9. Мануїлова К. В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 15. С. 96–99.
 10. Мирзабекова Е. Система органів місцевого самоврядування Японії. Наука онлайн: Міжнародний електронний науковий журнал. 2019. № 6. URL: [https://nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/6/sistema-organov-mestnogo-samoupravleniya-yaponii/\(30.10.2021 p.\)](https://nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/6/sistema-organov-mestnogo-samoupravleniya-yaponii/(30.10.2021 p.))
 11. Монастирський Г. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції. Актуальні проблеми міжнародних відносин. Вип. 119 (ч. II). 2014. С. 15–22.
 12. Монастирський Г. Модернізаційна парадигма розвитку муніципальної економіки в умовах децентралізації інститутів публічного управління. Управління публічною економікою: нові виклики та стратегія : зб. матеріалів V Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 5-6 грудня 2019 р.). Київ, 2019. С. 91–96.
 13. Падалко Г. В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект. Держава і право : зб. наук. пр. 2012. Вип. 57. С. 123–129.
 14. Петришин О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 25. С. 195–207.
 15. Чапля О. В. Муніципальне управління у США: загальний огляд. Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 4. С. 34–36. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2016/9.pdf

16. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. 2017. 05 травн. URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform> (20.11.2021 р.).
17. Посібник інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади. Київ : USAID DOBRE, 2020. 172 с.

References

1. Voloshenko, O. O., Didenko, Ye. O. (2017). Pidvyshchennia efektyvnosti upravlinnia munitsypalnoiu vlasnistiu [Improving the efficiency of municipal property management. Public administration: improvement and development]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_2_7 [in Ukrainian].
2. Holub, V. (2009). Upravlinnia vlasnistiu terytorialnykh hromad v Ukraini z urakhuvanniam svitovoho dosvidu [Management of property of territorial communities in Ukraine taking into account world experience]. Retrieved from: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gvfusd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gvfusd.pdf) (20.11.2021 r.) [in Ukrainian].
3. Hryshko, L. M. (2020). Pravo munitsypalnoi vlasnosti u derzhavakh-chlenakh Yevropeiskoho Soiuzu: pytannia konstytutsiino-pravovoho rehuliuвання [The right of municipal property in the member states of the European Union: issues of constitutional and legal regulation. Bulletin of the Kharkiv Nation. University named after VM Karazin. Series: Right]. *Visnyk Kharkivskoho natsion. un-tu im. V. M. Karazina. Seriya: Pravo – Bulletin of the Kharkiv Nation. University named after VM Karazin. Series: Right*, 29, 97-106 [in Ukrainian].
4. Zhakhovska, V. L. (2018). Sotsialnyi rozvytok silskykh poselen na osnovi munitsypalnoi vlasnosti v umovakh detsentralizatsii [Social development of rural settlements on the basis of municipal property in the conditions of decentralization]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika – Demography and social economy*, 2 (33), 140-153 [in Ukrainian].
5. Kalynovskiy, B. V. (2020). Dosvid provedennia munitsypalnoi reformy v krainakh Yevropeiskoho Soiuzu [Experience of municipal reform in the European Union]. Munitsypalna reforma v konteksti yevrointehratsii Ukrainy: pozytsiia vlady, naukovtsiv, profspilok ta hromadskosti. *Chetverta shchorichna Vseukr. nauk.-prakt. konf. K.: APSVT – Municipal reform in the context of Ukraine's European integration: the position of the government, academics, trade unions and the public. The fourth annual All-Ukrainian. scientific-practical conf.* P. 22-28 [in Ukrainian].
6. Kohaniy, M. S. (2019). Publichne upravlinnia v munitsypalnomu sektori: zarubizhnyi dosvid dlia Ukrainy [Public administration in the municipal sector: foreign experience for Ukraine]. *Vcheni zapysky TNU im. V. I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Scientific notes of TNU. VI Vernadsky. Series: Public Administration.* Tom 30 (69). No 1. P. 61-65 [in Ukrainian].
7. Kurilov, Yu. Yu. (2018). Detsentralizatsiia vlady v Ispanii: samovriaduvannia, rehionalizatsiia ta podatky [Decentralization of power in Spain: self-government, regionalization and taxes]. *Mekhanizmy derzhavnogo upravlinnia – Mechanisms of public administration*, 29 (68), 102-109 [in Ukrainian].

-
8. Lelechenko, A. P. (2011) Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia: implementatsiia v Ukraini [Foreign experience in organizing the functioning of local government: implementation in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 3. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266> (20.11.2021 r.) [in Ukrainian].
 9. Manuilova, K. V. (2015). Detsentralizatsiia publichnoi vlady v Danii: dosvid dlia Ukrainy [Decentralization of public power in Denmark: experience for Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 15, 96-99 [in Ukrainian].
 10. Myrzabekova, E. (2019). Systema orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Yaponii [The system of local self-government of Japan]. *Nauka online: Mizhnarodnyi elektronnyi naukovyi zhurnal – Science online: International electronic scientific journal*, 6. Retrieved from: <https://nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/6/sistema-organov-mestnogo-samoupravleniya-yaponii/> (30.10.2021 r.) [in Ukrainian].
 11. Monastyrskiy, H. (2014). Adaptatsiia munitsypalnoho upravlinnia v Ukraini do demokratychnykh standartiv u konteksti yevropeiskoi intehtatsii [Adaptation of municipal government in Ukraine to democratic standards in the context of European integration]. *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn – Current issues of international relations*, 119 (ch. II), 15-22 [in Ukrainian].
 12. Monastyrskiy, H. (2014). Modernizatsiina paradyhma rozvytku munitsypalnoi ekonomiky v umovakh detsentralizatsii instytutiv publichnoho upravlinnia [Modernization paradigm of municipal economy development in the conditions of decentralization of public administration institutions]. *Upravlinnia publichnoiu ekonomikoiu: novi vyklyky ta stratehiia: zb. materialiv V Mizhn. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 5-6 hrudnia 2019 r.) – Public Economy Management: New Challenges and Strategy: Coll. materials V Int. scientific-practical conf. (Kyiv, December 5-6, 2019)*. K., 2019. P. 91-96 [in Ukrainian].
 13. Padalko, H. V. (2012). Tsentralizatsiia ta detsentralizatsiia v orhanizatsii sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: munitsypalno-pravovyi aspekt [Centralization and decentralization in the organization of service in local government: municipal-legal aspect]. *Derzhava i pravo: zb. nauk. pr. – State and law: coll. Science. ave.*, 57, 123–129 [in Ukrainian].
 14. Petryshyn, O. O. (2013). Suchasnyi stan mistsevoho samovriaduvannia u krainakh anhlosaksonskoi pravovoi simi: problemy ta perspektyvy rozvytku [The current state of local government in the Anglo-Saxon legal family: problems and prospects]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia – State building and local self-government*, 25, 195–207 [in Ukrainian].
 15. Chaplya, O. V. (2016). Munitsypalne upravlinnia u SShA: zahalnyi ohliad [Municipal Administration in the United States: an overview]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 4, 34–36. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2016/9.pdf [in Ukrainian].

16. Zarubizhnyi dosvid provedennia detsentralizatsiinykh reform [Foreign experience of decentralization reforms]. 2017. 05 travn. – 05 May. URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform> (20.11.2021 r.) [in Ukrainian].
17. Posibnyk instrumenty upravlinnia mainom komunalnoi vlasnosti terytorialnoi hromady [Handbook of tools for managing communal property of the territorial community]. K.: USAID DOBRE, 2020. 172 p.

Статтю отримано 10 грудня 2021 р.

Article received December 10, 2021.