



ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.09.037>
УДК 332.14:339.94

І.Р. ТИМЕЧКО, канд. екон. наук., с. н. с.,
с. н. с. відділу регіональної фінансової політики,
ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАН України»,
вул. Козельницька, 4, 79026, Львів, Україна,
e-mail: tymi@ukr.net,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7022-9412>

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Охарактеризовано інституційні особливості щодо володіння, користування і розпорядження майном територіальних громад. Виявлено інституційні ризики управління власністю територіальної громади, що вказують на ймовірність рентоорієнтованої поведінки в системі управління комунальною власністю. Обґрунтовано рівень ризиків у прийнятті рішень щодо управління комунальною власністю. Викладено результати формалізованої системи власності в контексті ефективного управління власністю територіальної громади.

Ключові слова: територіальна громада; право комунальної власності; інституційний ризик; комунальна власність; рентоорієнтована поведінка.

Наявність комунальної власності є необхідною передумовою матеріально-фінансової самостійності територіальних громад. Територіальній громаді належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені, відповідно до закону, як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження¹.

Право комунальної власності — це право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 24 від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

Ц и т у в а н н я: Тимечко І.Р. Інституційні особливості управління власністю територіальної громади. *Економіка України*. 2020. № 9. С. 37—47. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.09.037>

кількох сіл, селища та міста ²⁾ володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах належним їй майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що розгляду питань комунальної власності присвячено праці багатьох українських (М. Баймуратова, О. Батанова, П. Білика, І. Бутка, П. Гураль, І. Гурняка, Л. Ельчева, Я. Жаліла, І. Ібрагімова, П. Жука, О. Карого, В. Кравціва, В. Полуйка, В. Устименка [1], Ю. Філіппова, М. Хвесика [2], В. Щербини [3]) і зарубіжних (К. Іонассена, М. Олсона, Е. Остром, А. Токвіля, Д. Хіллері, Р. Шаффера та інших) учених. Проте досі немає єдиного інтелектуального інструментарію або моделі, які б дозволяли аналізувати різноманітні проблеми, пов'язані з управлінням майном, що перебуває у власності відповідних територіальних громад, щоб зрозуміти, чому одні інститути, очевидно, ефективно діють за певних умов, а інші — ні, що підтверджують основні теоретичні положення Нобелівського лауреата Е. Остром [4].

Управління майном територіальної громади супроводжується великими соціально-економічними ризиками, які позначаються або можуть позначитися на рівні життя її мешканців, оскільки від його ефективності залежить життєздатність громади.

Отже, **мета статті** — виявити і конкретизувати інституційні ризики управління власністю територіальної громади.

Чинниками ризиків в управлінні комунальною власністю є: істотна залежність територій від центру; низький рівень інвестиційної привабливості територій; інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади; деградація сільської місцевості; складна демографічна ситуація; високі темпи відпливу людського ресурсу; низька якість надання публічних послуг; низький рівень довіри до влади; високий рівень корупції; низька ефективність управлінських рішень; низький рівень розвитку громадянського суспільства; часті зміни законодавства. Усе це зумовлює рівень ризиків у прийнятті рішень щодо управління комунальною власністю. Прийняття рішень є найважливішою функцією управління, успішне здійснення якої забезпечує досягнення територіальною громадою її цілей. Успіх територіальної громади залежить від ефективності управління. Через кадрову слабкість громад, невміння якісно і раціонально реалізовувати цей процес, відсутність ефективних механізмів управління майном страждають жителі.

Слід зауважити, що територіальна громада володіє, користується і розпоряджається певними ресурсами, у присвоєнні яких зацікавлені раціональні економічні агенти, тому вони прагнуть впливати на рішення органів влади й місцевого самоврядування, зокрема, скеровувати законодавчу та регулюючу діяльність у вигідне для себе русло. Намагання вплинути на розподіл влади визначається метою отримання ренти, при цьому витрачаючи значні кошти і зусилля на створення нових джерел її одержання.

Як уже зазначалося, в Україні високий рівень корупції, що підтверджується 120-им місцем у рейтингу «Індекс сприйняття корупції — 2018» (32 бали

² Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

із 100 можливих)³, натомість сусіди мають вищі оцінки: Польща — 60, Словаччина — 50, Румунія — 47, Угорщина — 46, Білорусь — 44, Молдова — 33 бали. Відповідно до Міжнародного індексу прав власності за 2018 р., Україна посідає лише 110-те місце (маючи 4,3 бала з 10 можливих) і, як свідчить статистика Міністерства юстиції України за 2017 р., в Україні виконано лише 15—18% судових рішень, а у 2016 р. — 6%⁴, що вказує на ризик посилення рентоорієнтованої поведінки в системі управління комунальною власністю. З огляду на це, виокремимо ризики управління комунальною власністю, які завбачають настання явищ і чинників, що негативно впливають на самостійне володіння, ефективне користування і розпорядження територіальною громадою майном у власних інтересах.

Ризик виникнення інституційної пастки. Право комунальної власності належить територіальній громаді, тобто жителям села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. У проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який відкликано президентом 17 січня 2020 р., зазначено, що «громада» є первинним суб'єктом місцевого самоврядування⁵, проте виключено таке: «...громада — жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішує питання місцевого значення...». Згідно з даним проектом Закону України, жителі можуть вирішувати питання місцевого значення шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом⁶.

Розглянемо вади інструментів реалізації жителями спільних інтересів:

місцеві вибори. Об'єднані громади через недосконалість виборчого законодавства мають проблему з представництвом громадян у місцевій раді. Через нерівномірну кількість мешканців у населених пунктах ОТГ, за чинною виборчою системою практично неможливо зробити так, щоб кожен населений пункт був представлений хоча б одним депутатом у її раді⁷;

місцевий референдум. Як спосіб прийняття громадянами України рішень з важливих питань місцевого значення він не має правового забезпечення, оскільки відповідні Закони України⁸ визнані неконституційними і втратили чинність.

³ Індекс сприйняття корупції — 2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjniattya-koruptsiyi-2018/> (дата звернення: 22.12.2019).

⁴ За 2017 рік в Україні в три рази збільшилася кількість виконаних судових рішень у цивільних та господарських справах [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://rsu.gov.ua/ua/news/za-2017-rik-v-ukraini-v-tri-razi-zbilsilasa-kilkist-vikonanih-sudovih-risen-u-civilnih-ta-gospodarskih-spravah> (дата звернення: 24.12.2019).

⁵ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону № 2598 від 13.12.2019 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 10.01.2020).

⁶ Там само.

⁷ Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/479/10_AHs_assessment_final_report.pdf

⁸ Ідеться про Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» № 1286-12 від 03.07.1991 і Закон України «Про всеукраїнський референдум» № 5475-VI від 06.11.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://dostup.pravda.com.ua/request/42239/response/94128/attach/2/4066.pdf?fbclid=IwAR0U0reyN5Ci_1L1A9BgmB-eo0uhe2rOMd3ZuPx4cJstDnSddhC_MFn6J5c (дата звернення: 15.01.2020).

місцеві ініціативи. Статут є єдиним документом, що ухвалюється на місцевому рівні та визначає порядок реалізації таких інструментів безпосередньої участі жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, як загальні збори громадян та місцеві ініціативи. Якщо органи місцевого самоврядування, навіть після застосування громадою відповідних інструментів (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи), не ухвалює потрібних громаді рішень, то далі можливі або місцевий референдум, або обрання на виборах інших представників громади. Проте, як уже зазначалося, місцевий референдум немає правового забезпечення в Україні. І це вказує на низьку ефективність безпосередньої участі жителів відносно управління ресурсами і майном громади, яке перебуває в комунальній власності.

Ризик нівелювання місцевої демократії. Досвід країн Європи говорить про регулювання місцевих референдумів на різних законодавчих рівнях. Цікавою є практика Швейцарії, коли рішення про витрати, ставки податку в межах громади, впровадження нових податків, придбання, обмін чи продаж землі громади, надання дозволу на будівництво проводять через фінансові референдуми і загальні збори. У нас же відповідний Закон України⁹ втратив чинність, отже, питання щодо правового забезпечення проведення місцевих референдумів залишається відкритим.

Саме узагальнені Радою Європи та рекомендовані до впровадження 12 принципів ефективного демократичного врядування створюють нову філософію управління, яка враховує виклики сучасності, кризові прояви, обмеженість у ресурсах, розширення потреб і демократичних вимог людей і дозволяє реалізовувати місцеві політики у найбільш прийнятний для людей і всіх заінтересованих сторін спосіб. Складові принципів ефективного врядування є одночасно еталонами та індикаторами їх реалізації і визначають набір цілей та інструментів з їх досягнення, які дозволять налагодити ефективне функціонування органів місцевого самоврядування на засадах демократії, верховенства права та дотримання прав людини.

Ризик посилення «ресурсного прокляття». Багаті на ресурси територіальні громади не знаходять нових можливостей для свого розвитку і потерпають від таких ефектів, як економічна неефективність і обструкція соціально-економічного розвитку. Водночас у деяких територіальних громадах, які є дотаційними або залежать від функціонування одного чи кількох монопрофільних підприємств, спостерігаємо ситуацію, коли їх закриття стало б катастрофою для громади. При цьому формуються категорії споживачів-утриманців, які орієнтуються винятково на виплати та зовнішнє втручання, і проблеми починають розвиватися по новій спіралі.

Територіальна громада повинна навчитися не тільки споживати і користуватися ресурсами, а й створювати умови для розвитку економіки. Отже, необхідно розуміти, які ресурси є у громади, провести інвентаризацію майна, земель, трудових ресурсів. Відповідно до Положення про інвентаризацію

⁹ Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України № 1286-12 від 03.07.1991 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

активів та зобов'язань¹⁰, у разі припинення повноважень сільської, селищної, міської ради проводиться суцільна інвентаризація. Суцільною інвентаризацією охоплюються всі види зобов'язань і всі активи ради незалежно від їх місцезнаходження, у тому числі предмети, що передані в прокат, оренду або перебувають на реконструкції, модернізації, консервації, у ремонті, запасі або резерві незалежно від технічного стану. Також інвентаризації підлягають активи і зобов'язання, які обліковуються на позабалансових рахунках, зокрема цінності, що не належать раді, але тимчасово перебувають у її користуванні, розпорядженні або на зберіганні (об'єкти оперативної (операційної) оренди основних засобів, матеріальні цінності на відповідальному зберіганні, переробці, комісії, монтажі), умовні активи і зобов'язання (непередбачені активи та зобов'язання) ради (застави, гарантії, зобов'язання тощо), бланки документів суворої звітності, інші активи.

Паспорт громади дає відповіді на питання стосовно площі території, адміністративно-територіального поділу, структури земельного фонду, якими є склад і зайнятість населення. У документі міститься інформація про склад виконавчого комітету, депутатів ради, бюджет громади, підприємства і господарства, які є на території, заклади освіти, культури, спорту, дані про основні історичні та історико-архітектурні пам'ятки. Цей перелік доповнюється, залежно від бажання громади, інвестиційним паспортом або інформацією про успішні проекти.

Саме паспорт територіальної громади містить інформацію щодо наявних спільних ресурсів. Одні територіальні громади підійшли до цього процесу відповідально і мають детальний документ, інші ж — з мінімальними зусиллями. Часто громада не володіє актуальною інформацією щодо своїх основних показників та ресурсів, тому не може оперувати ними перед потенціальними інвесторами і грантодавцями.

Зазначимо, що не в усіх територіальних громадах Карпатського регіону є паспорт, а також інші стратегічно важливі документи, на що вказують результати дослідження¹¹. Так, програма соціально-економічного розвитку відсутня в 94% ОТГ; документи, що регулюють благоустрій, — у 86%; паспорт територіальної громади — у 80%; генеральний план — у 53%; стратегія розвитку — у 47%; документи, що містять детальну інформацію про її ресурси, — у 41%. Окремо слід сказати про створення об'єднаними територіальними громадами реєстрів комунальної власності.

Ризик виникнення або посилення рентоорієнтованої поведінки. Зі слів Міністра розвитку громад та територій України впливає, що функції префекта чітко не окреслено, є тільки припущення¹². Сьогодні в Україні ще

¹⁰ Про затвердження Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань : Наказ Міністерства фінансів України № 879 від 02.09.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1365-14#Text>

¹¹ Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/479/10_AHs_assessment_final_report.pdf (дата звернення: 10.01.2020).

¹² У Львівській обласній раді відхилили проект укрупнення громад, запропонований Львівською ОДА [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://cynicallviv.com.ua/ukrainskij-oblasnij-radi-vidhilyly-proyekt-ukrupnennya-gromad-zaproponovane-lvivskoyu-oda/?fbclid=IwAR3Saf8Q-y1QvvhmmK542bUpjUr-5qW4JexT5y-t68L3Q4FPLPGiF1U31k> (дата звернення: 10.01.2020).

немає конституційних змін щодо децентралізації влади. У проєкті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (доопрацьований), який відкликано президентом, зазначено, що:

- до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація громад;
- Президент України тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради за поданням префекта і призначає тимчасового державного уповноваженого;
- префект на відповідній території здійснює адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування; тимчасове зупинення повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради.

Ці інструменти впливу вказують на централізацію влади в Україні та зумовлюють **ризик зловживання владою**, тобто здійснення органами місцевого самоврядування від імені, але не в інтересах територіальних громад правомочності щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі майнових операцій (продаж комунальної власності за заниженими цінами; відповідальність за своїми зобов'язаннями комунальним майном згідно з Цивільним кодексом України; переоформлення земель так званої відумерлої спадщини в інтересах раціональних економічних агентів; створення комунальних підприємств як інструменту рентоорієнтованої поведінки тощо). До виняткової компетенції сільських, селищних, міських рад, зокрема, віднесено: прийняття рішень щодо відчуження комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним; надання в концесію об'єктів права комунальної власності; створення, ліквідацію, реорганізацію і перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Тільки на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад приймаються рішення про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення.

Ризик виникнення або поглиблення конфлікту інтересів. У зв'язку з невизначеністю правової природи територіальних громад сіл, селищ, міст управління їх спільною власністю, відповідно до Конституції України, доручено радам, які розпоряджаються нею на свій розсуд, що зумовлює виникнення і поглиблення конфлікту інтересів, як-от:

- Львівська ОДА подала до Львівської обласної ради проєкт перспективного плану формування територій громад у Львівській області. На сесії Львівської обласної ради депутати під час розгляду питання про стан проведення реформи децентралізації у Львівській області проголосували проти проєкту нового перспективного плану об'єднання громад в області, визнавши його юридично нікчемним; підтримали діючі об'єднані територіальні

громади; доручили передбачити у перспективному плані ті нові ОТГ, які були створені пізніше, але не містилися в перспективному плані; доручили Львівській ОДА максимально сприяти громадам у добровільному об'єднанні;

- Львівська обласна рада перереєструвала чотири лікарні, розташовані на території Львова, у міста і села області. Львівська міська рада звернулася до Державної податкової служби, Прем'єр-міністра України, Міністра охорони здоров'я України, Львівської обласної ради щодо ситуації, яка склалася з перереєстрацією львівських обласних лікарень.

У контексті зазначеного, на нашу думку, доцільно чітко визначити права власності, щоб господарюючі суб'єкти ухвалювали більш ефективні рішення і тим самим забезпечували ефективний розподіл ресурсів, оскільки вони переміщуються від менш продуктивного до більш продуктивного використання.

Одне з останніх питань, яке посилює конфлікт інтересів, стосувалось утворених територіальних громад у процесі затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів, зокрема утворення «великого» Львова. У первісному перспективному плані територіальна громада Львова була окремою об'єднаною територіальною громадою, прилеглі територіальні громади об'єднувались окремо [5]. Однак останнім часом концепція різко змінилася — Кабінет Міністрів України затвердив перспективний план, в якому прилеглі територіальні громади здебільшого приєднувались до територіальної громади Львова. Через це виникли протести, які тривають і досі.

Ризик «добровільного» правонаступництва майна, прав та обов'язків територіальних громад. Об'єднання територіальних громад на добровільних засадах, як зазначають експерти, перетворюється на примусове, що зумовлює ризик конфлікту інтересів у межах «добровільно» об'єднаних територіальних громад. З 2015 р. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»¹³ регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. Згідно з цим законом, об'єднана територіальна громада є правонаступницею (володіння, користування та розпорядження) всього майна, прав і обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою ОТГ. Юридичною особою виступає сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, яка є правонаступницею прав й обов'язків усіх юридичних осіб: сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою. Однак актуально зазначити, що суть поняття «об'єднана територіальна громада» не визначено законодавчо; здебільшого йдеться про населені пункти, що входять до об'єднаної територіальної громади. Населений пункт — це компактно заселене місце проживання людей, що утворилось як результат

¹³ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 676-VIII від 04.09.2015 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власне найменування, відокремлену територію¹⁴.

У результаті об'єднані територіальні громади «успадкували» ряд проблем, які потрібно вирішити, зокрема: відсутність реєстру земельних ресурсів; застарілі документи на землю; брак виписок щодо права власності на землю під будівлями, переданими з комунальної власності районів у комунальну власність ОТГ; зустрічаються випадки, коли договори оренди на землю за межами населених пунктів, укладені з обласною державною адміністрацією, не під час її оформлення були передані у власність об'єднаної територіальної громади [6]. Відповідно, ОТГ не може укласти нові договори із ставками, затвердженими радою ОТГ.

Основною цінністю територіальної громади, як і суспільства в цілому, є земля. Отже, доступ до цього ресурсу (землі), його використання і можливість отримання доходу зумовлюють великий інтерес. Як відомо з праць учених, зокрема Е. де Сото, встановлення чітких і легко передаваних прав на землю становить велику проблему в сучасному світі. Тому право власності — важливий компонент розвитку територіальної громади, а саме встановлення санкціонованих поведінкових відносин, що виникають між людьми у зв'язку з існуванням спільних ресурсів, рідкісних благ і правилами їх використання.

Ризики виникнення дилем «трагедії спільного», «проблеми колективної дії», «дилеми в'язня». До того, що є предметом володіння великої кількості людей, виявляється найменша турбота, оскільки люди більше дбають про те, що належить їм особисто, і менше піклуються про те, що є спільним. У центрі перебуває проблема «халявщика»: якщо позицію «халявщика» виберуть усі учасники, то спільне благо вироблено не буде. У процесі прийняття рішення всі можуть піддатися спокусі отримати спільне благо задарма, а отже, можна одержати такий результат, якого не бажав ніхто. Якщо ж свій внесок робитимуть лише деякі учасники, а решта будуть «халявщиками», це призведе до такого рівня спільних вигід, який буде нижчим від оптимального.

Ризик неефективності управління майном в умовах невизначеності (ймовірність помилкового рішення). Зміна правил будь-якого рівня посилює невизначеність, з якою зіштовхуються територіальні громади, оскільки правила забезпечують стабільність очікувань, а спроби їх змінити можуть швидко знизити останню. За словами представників об'єднаних територіальних громад, їм досі бракує високопрофесійних кадрів для налагодження ефективного менеджменту, швидкого реагування на проблеми, що виникають у зв'язку із зміною умов функціонування у форматі об'єднаної громади або частими корективами законодавства [7].

Саме специфікація прав зменшує невизначеність економічного середовища і формує в індивідумів стабільні очікування відносно того, на що вони можуть розраховувати в результаті власних дій і в стосунках з іншими. Якщо цінний актив нікому однозначно не належить, тоді ні в кого немає стимулу піклуватися про нього належним чином. Якщо права власності ненадійні, тоді власники не стануть багато інвестувати в активи, які вони мо-

¹⁴ Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект Закону України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 10.01.2020).

жуть втратити без будь-якої компенсації або які вимагають для захисту від домагань на них витрат цінних ресурсів. Чим краще специфіковані й надійніше захищені права власності, тим більшу цінність вони становлять. Наділення правом власності строго визначених людей усуває інших від вільного доступу до ресурсу.

ВИСНОВКИ

Посилення рентоорієнтованої поведінки зацікавлених сторін є загрозою життєздатності територіальної громади. Саме ефективне управління власністю є основною запорукою розвитку територіальної громади та покращення умов життя її жителів. Отже, необхідно формалізувати систему власності, що дозволить перетворити активи територіальної громади на капітал, починаючи з виявлення і впорядкування найкорисніших в економічному та соціальному плані властивостей її активів. Без формалізованої системи власності, яка розкриває економічний потенціал активів і перетворює його на форму, зручну для трансакцій та контролю, активи територіальної громади являтимуть собою мертвий запас потенціальної енергії, а ймовірність відчуження майна територіальної громади зацікавленими сторонами посилюватиметься.

Виокремлено ефекти формалізованої системи власності:

вираження економічного потенціалу активів: формалізована система репрезентації комунальної власності — це відображення не спільного ресурсу, а його економічної концепції, засіб захисту інтересів і гарантування відповідальності (вона надає потрібну інформацію, правила, норми і механізми примусу, зокрема, показує невидимі для ока якості активу, що можуть створювати додану вартість). Система репрезентації комунальної власності допомагає громаді бачити в активах не тільки матеріальний добробут, а й їх приховані економічні та соціальні якості;

інтеграція розпорошеної інформації: інформація про власність повинна бути стандартизованою і загальнодоступною, операції з активами є набагато різноманітнішими завдяки колективній винахідливості (креативності) громади. У результаті цієї інтеграції жителі — члени територіальних громад можуть побачити економічні та соціальні якості будь-якого активу, навіть не бачачи сам актив, і зрозуміти, як отримати з нього додану вартість;

відповідальність власників: формалізована система фіксує неправомірні вчинки, а основне — породжує відповідальність, накладає обмеження, задає правила й встановлює санкції. Отже, відбувається зміна уявлення не тільки про потенціальні вигоди активів, а й про пов'язані з ними небезпеки;

зростання ліквідності активів територіальної громади: на відміну від матеріальних активів, права власності на них легко поєднувати, розділяти, мобілізувати і використовувати в угодах. Відокремлюючи економічні властивості активу від його фізичного стану, репрезентація власності робить актив «ліквідним», спроможним задовольняти домовленості; вона дає змогу територіальній громаді розробляти стратегії розвитку та збільшення капіталізації;

розвиток соціальних зв'язків: формалізована система власності лежить у центрі складного сплетіння комунікацій, що дає змогу жителю — члену те-

риторіальної громади контактувати з органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами економічних відносин, а також отримувати додаткові вигоди і послуги. Правильно організована система власності створює інструменти, мережу, середовище, за допомогою яких жителі — члени територіальної громади можуть комбінувати активи в якнайвигідніший спосіб;

безпека домовленостей (угод): щоб активи могли легко і безпечно створювати додану вартість, обов'язок дотримуватись угод формує довіру, і громаді легше перетворити активи на капітал.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку : моногр. ; [за заг. ред. В.А. Устименка] / НАН України; Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : ТОВ «Юго-Восток», 2013. — 524 с.
2. Михайло Хвесик: самодостатні територіальні громади — центри миру // Економіст. Ukrainian Journal. — 2015. — 15 вер. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ua-ekonomist.com/10111-mihaylo-hvesik-samodostatn-teritorialn-gromadi-centri-miru.html> (дата звернення: 18.05.2020).
3. Актуальні проблеми господарського права ; [за ред. В.С. Щербини]. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 527 с.
4. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. — Cambridge : Cambridge University Press, 1990. — 270 p.
5. Чернишов О. Немає чіткої відповіді на запитання про функції префекта. Тільки припущення // LB.ua. — 2020. — 19 черв. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://ukr.lb.ua/news/2020/06/19/460184_oleksiy_chernishov_nemaie_chitkoi.html?fbclid=IwAR0fSTVe0NNk6mkn6OSGRUjH2qS0vM4XgNtGocUGaxODTQg8s3tdDt6ykIA (дата звернення: 20.06.2020).
6. Сторонянська І., Максименко А. Об'єднані територіальні громади Карпатського регіону: соціологічна оцінка : наук.-аналіт. видання. — Львів : ІРД НАНУ, 2018. — 30 с.
7. Де Сото Е. Загадка капіталу. Чому капіталізм перемагає на Заході і ніде більше ; [пер. з англ. М. Климчук]. — К. : Наш формат, 2017. — 232 с.

Стаття надійшла 23.01.2020

Була оновлена 21.06.2020

REFERENCES

1. Communal Property Law: Modern View and Prospects for Development. V.A. Ustymenko (Ed.). NAS of Ukraine, Institute of Economic and Legal Research, Donetsk, LLC «Yuhovostok», 2013 [in Ukrainian].
2. Mykhailo Khvesyk: self-sufficient territorial communities are centers of peace. *Ukrainian Journal «Economist»*, September 15, 2015, available at: <http://ua-ekonomist.com/10111-mihaylo-hvesik-samodostatn-teritorialn-gromadi-centri-miru.html> (accessed on 18.05.2020) [in Ukrainian].
3. Current Issues of Economic Law. V.S. Shcherbyna (Ed.). Kyiv, Urinkom Inter, 2012 [in Ukrainian].
4. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
5. Chernyshov O. There is no clear answer to the question about the functions of the prefect. Only assumptions. *LB.ua*, June 19, 2020, available at: https://lb.ua/news/2020/06/19/460184_aleksiy_chernishov_net_chetkogo.html (accessed on 20.06.2020) [in Ukrainian].
6. Storonianska I., Maksymenko A. United territorial communities of the Carpathian region. Lviv, IRR of the NASU, 2018 [in Ukrainian].
7. De Soto. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Kyiv, Nash Format, 2017 [in Ukrainian].

Received on January 23, 2020

Iryna Tymchko, PhD (Econ.), Senior Researcher,
Senior Researcher of the Department of Regional Financial Policy,
SI «Institute of Regional Research named after M.I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine»,
4, Kozelnytska St., Lviv, 79026, Ukraine

INSTITUTIONAL FEATURES OF TERRITORIAL COMMUNITY PROPERTY MANAGEMENT

Institutional features of territorial community property management are considered. The presence of communal property is a necessary prerequisite for material and financial independence of territorial communities. A territorial community (residents of a village or a voluntary association of residents of several villages, settlements and towns in a rural community) owns, uses and disposes at its discretion and in its interests the property belonging to it both directly and through local governments. The use and management of property involves major socio-economic risks that affect or may affect the living standards of residents, as it involves the management of property that is important for the viability of the community. The risk factors of communal property management, which determine the level of risks in making appropriate management decisions, are singled out. Decision-making is the most important function of management, the successful implementation of which ensures the achievement of the territorial community's goals. Residents suffer from staff weakness due to the inability to carry out this process efficiently and effectively, and the lack of effective property management mechanisms. The desire to influence the distribution of power is determined by the purpose of obtaining rent, while rational economic agents spend significant funds and efforts to create new sources of its receipt. The high level of corruption in Ukraine causes the risk of rent-oriented behavior in the system of communal property management. The institutional risks of communal property management, which predict the occurrence of phenomena and factors that negatively affect the independent ownership, effective use and disposal of property by the territorial community in their own interests, are identified. Without a formalized system of ownership that reveals the economic potential of assets and transforms them into a form convenient for transactions and control, the assets of the territorial community represent only a «dead stock» of potential energy. The effects of the formalized property system in the communal property management system are determined.

Keywords: *territorial community; communal property rights; institutional risk; communal property; rent-oriented behavior.*