

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – КОРПОРАЦІЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ

Цогла А.І., здобувач

Ужгородський національний університет

У статті обґрунтовується необхідність існування даного типу локальних спільнот. Досліджується зміст та форма територіальної громади-корпорації, її поняття та значення. Автор аналізує систему органів та їх функції. Сформульовано авторське визначення територіальної громади-корпорації, досліджено її організаційно-правову форму, наслідки конституювання при проведенні реформ адміністративно-територіального устрою та інституту місцевого самоврядування.

Ключові слова: територіальна громада-корпорація, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

Coghla A.I. TERRITORIAL COMMUNITY CORPORATION: CONCEPTS AND MEANING / Uzhhorod national university, Ukraine

В статье обосновывается необходимость существования данного типа локальных сообществ. Исследуется содержание и форма территориальной общины-корпорации, ее понятие и значение. Автор анализирует систему органов и их функций. Сформулировано авторское определение территориальной общины-корпорации, исследованы ее организационно-правовая форма, последствия конституирования при проведении реформ административно-территориального устройства и института местного самоуправления.

Ключевые слова: территориальная община-корпорация, местное самоуправление, административно-территориальное устройство.

Coghla A.I. TERRITORIAL COMMUNITY CORPORATION: CONCEPTS AND MEANING / Uzhhorod national university, Ukraine

Relevance of the article is determined by the need to find rational and effective forms and content of local communities.

Purpose of the article – to analyze the content, form local community, corporations, necessity and consequences of its constitution.

The article analyses the content and form of the local community, corporations, her concepts and meaning. The author analyzes the system of organs and their functions. Author 's definition of the local community, corporations, studied her legal form, the effects of reforms in the constitution of the administrative-territorial organization and local government institution. In article investigated the legal form territorial community corporation, consequences with the reforms of the administrative-territorial structure and local government.

The purpose of the article is the analyses content, form local community- corporations, the need for and consequences of her constitution.

The main task of the study is the formulation of the main concept community- corporation.

The author believes that local community-corporation is a contractual union-residents shareholders that resident in a spatially defined within a stable system of social relations based on innovative technological space. Organizational and legal form of local community-corporation is a stock company, whose charter capital is divided into shares of equal nominal value proportional to the number of shareholders, corporate law which registered in the community of residence.

Urbanization will effect on the formation of a one-tier or two-tier model of community-corporation.

Two-tier model management characterized presence general meeting, the supervisory board, council management and the board of stakeholders. In the case of a one-tier model eliminated the supervisory board. But the question remains with features control. This function can perform authority of self-organization, according to the law give them part of their own competence, finances and property to implement this function.

Through reform of local communities-corporations, local communities optimize the management system and create the activities of the corporation more efficient, increase employee's responsibility to shareholders and the quality of services provided.

Perception of the assets as joint community property will increase the activity of shareholders and their responsibilities, freedoms and obligations as shareholders community, importance growth financial and economic indicators, community infrastructure. It will increase the economic foundation that provides community self-sufficiency.

Providing communities self-sufficiency will increase the efficiency of financial resources, mobilize additional resources for development and create an effective system of local self-optimizing budget, investment, innovation, tax policies that lead to economic growth as local communities and the state as a whole.

Key words: local community corporation, local government, territorial administrative system.

Актуальність статті визначається проведенням реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, необхідністю пошуку раціонально-ефективних форм та змісту локальних спільнот.

Мета статті – проаналізувати зміст, форму територіальної громади-корпорації, необхідність та наслідки її конституювання.

Дану проблематику системно не досліджували. Однак актуальними при дослідженні зазначених проблем є роботи фахівців у сфері конституційного, муніципального, господарського права, таких як: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Н.П. Гаєва, О.В. Городецький, Р.А. Джабраїлов, В.М. Кампо, С.В. Ківалов, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, М.В. Лінник, О.Г. Мучник, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, В.П. Рубцов, С.Є. Саханенко, О.Ф. Фрицький, А.О. Чемерис, О.П. Якубовський, Р.П. Безсмертний, В.Д. Бондаренко, Ю.О. Волошин та ін.

На сьогодні питання становлення і функціонування територіальних громад в українській державі обговорюється і в політичній, і в соціальній, і в юридичній науках [12, 35]. Становлення й розвиток місцевих громад має важливе значення для повноцінного, ефективного, раціонально-оптимального функціонування держави, тому визначення перспективних напрямків удосконалення форми та змісту конституювання місцевих громад вимагають постійного правового аналізу, особливо в період трансформаційних змін. Створення ефективних локальних спільнот це невичерпний потенціал для стабільного розвитку держави та можливості, які Українська держава на даному етапі існування не використовує. Маркович Л. вважає, що важливість та невідкладність вирішення проблем становлення громад, як первинного елемента системи місцевого самоврядування обумовлена не лише необхідністю побудови в Україні ефективної моделі місцевої публічної влади, але й потребою в розбудові та розвитку громадянського суспільства [14, 41].

Сьогодні конституційна та адміністративна реформи, що проводяться в Україні, на територіальному рівні передбачають розширення повноважень місцевого самоврядування, зміцнення територіальних громад і покращення добробуту громадян [8, 120].

На думку автора, створення самодостатніх, ефективних локальних спільнот неможливе за умов, коли суб'єкти законодавчої ініціативи опираються на доктрину конституювання територіальних громад на основі французької традиції конструктивістського раціоналізму, та вибудовування моделі громад у відповідності з державницькою теорією. Держава за допомогою вертикальної інтеграції підпорядкування звісно може мобілізувати ресурси громад однак в довгостроковій перспективі це призведе до недієздатних громад, що ми спостерігаємо в Україні. Луї де Бональд стверджував, що ставлячи під сумнів роль проміжних груп, яким люди віддані в першу чергу – сім'ї, церкви, корпорації держава тільки стає тираном [5, 83].

Законодавець під впливом процесів реформування моделі місцевого самоврядування в континентальній системі місцевого самоврядування декларативно імітував спробу створити модерну місцеву громаду, а натомість створив громаду, яка не здатна бути самодостатнім економічним суб'єктом, з неефективним управлінням, з невідконтрольними за великими рахунком представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, які нібито представляють її інтереси, і в яких процвітає корупція, відсутня транспарентність та відповідальність за вчинені дії, які не можуть задовольнити місцеві потреби та послуги. Така громада через перерозподіл бюджетних коштів залежна від центральної влади, у неї відсутні достатні функції, повноваження, вона не здатна реалізувати завдання покладені на неї, як теоретично так і практично, а її органи самоврядування існують лише тому, що так формально визначено та встановлено конституцією України. В. Кравченко цілком слушно зауважує, що «...значною мірою територіальні громади в Україні сьогодні існують лише на папері, вони ще не стали спільнотами людей, об'єднаних не лише спільним проживанням, а й спільними інтересами та спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, спільною відповідальністю за розвиток села, селища, міста, а в суспільній свідомості місцеве самоврядування ще ототожнюється з місцевими органами влади та їхніми посадовими особами» [9, 428].

О. Батанов відзначає, що в сучасній Україні існують лише деякі передумови для формування територіальних громад, самі ж вони відсутні. Учений наголошує на необхідності усвідомлення населенням своїх місцевих (індивідуальних та корпоративних інтересів), досягнення ним певного ступеня соціальної зрілості, який і визначається як місцеві спільноти. «Формування

повноцінних (реальних) територіальних громад пов'язане з подоланням багатьох негативних наслідків попереднього централізованого керівництва країною» [4, 79]. Подібних поглядів дотримуються й інші дослідники [11].

Законодавче закріплення правового статусу громад на основі використання англосаксонської традиції критичного раціоналізму, яка опирається на вчення Аристотеля, Цицерона, Фоми Аквінського, І. Канта, А. Токвіля та К. Поппера, виходить з того, що жодна людина чи група людей не можуть знати всього необхідного для свідомого цілеспрямованого соціального планування. Звідси висновок: роль держави повинна бути обмежена. Вона не може брати на себе всієї відповідальності за стан життя суспільства [10, 67]. Держава повинна надати на локальних рівнях таку автономність прийняття рішень, яка не буде шкодити їй у виконанні покладених на неї завдань, функцій та повноважень. Держава і громада не повинні дублювати функції та вибудовувати вертикальну ієрархію, а повинні співпрацювати на основі суспільного договору закріпленого конституцією та законами. Вибудувавши горизонтальні зв'язки, держава та громада будуть ефективніше виконувати покладені на них завдання, функції та повноваження. Це підтверджує і принцип адміністративної ефективності Глена Райта, згідно з яким ефективність управління зростає при обмеженні малим числом масштабу контролю в будь-якій точці ієрархії [15, 41].

Потрібно трансформувати територіальні громади таким чином, щоб змінити їх організаційно правову форму на більш ефективну та надати змісту їх діяльності максимальних можливостей для його реалізації. Такі зміни автор бачить у конституюванні концепції територіальної громади-корпорації. Однією з моделей, яка дозволяє найбільш оптимально використати потенціал та можливості локальних спільнот є модель громади-корпорації.

О. Боровська звертає увагу, що наука про місцеве самоврядування ще на початку свого становлення враховувала корпоративні принципи і корпоративні риси у визначенні й обґрунтуванні своїх завдань і функцій [17, 253-254].

Гливацька Н.М. зазначає, що фундаментальною перешкодою на шляху розвитку економічної демократії в Україні є несформованість самої територіальної громади, як носія корпоративного інтересу. Зарубіжні фахівці як невід'ємні ознаки територіальної громади відзначають: усвідомлення її членами своєї єдності та належності до єдиного співтовариства; можливість дії членів громади на корпоративній основі; взаємозалежність частин співтовариства – територіальної громади; поділ праці між членами громади [7].

Така спільнота діятиме на принципах місцевого самоврядування визначених Конституцією та законом «Про місцеве самоврядування». Однак ми повинні враховувати специфіку такої громади. Тому автором на основі синтезу принципів корпоративного права, принципів місцевого самоврядування, принципів міжнародного регулювання економічних та управлінських систем було утворено ряд засадничих принципів громади-корпорації. Зокрема це такі, як принцип функціональної диференціації (визначає пріоритети розвитку) громад, принцип корпоративної поведінки (визначає стандарти поведінки), принцип домінантності (визначає пріоритет інтересів громади-корпорації над інтересами акціонерів), принцип пропорційності (визначає рівень володіння акціонерів пропорційної частки в статутному капіталі), принцип демократії, принцип рівності (перед законом і судом), принцип децентралізованої солідарності (вирівнювання соціально-економічного розвитку менш розвинутих локальних спільнот), принцип трансферу прав акціонера (принцип належності до громади), принцип раціональної об'єктивності (незалежності) (визначає вимоги діяльності до найманих працівників). Розкриття даних принципів потребує окремої статті.

На думку автора, територіальна громада-корпорація це договірне об'єднання жителів-акціонерів, що постійно проживають у просторово визначених межах стійкої системи соціальних взаємовідносин на основі єдиного інноваційно-технологічного простору. Організаційно-правовою формою територіальної громади-корпорації виступає акціонерне товариство, статутний капітал якого поділено на кількість часток однакової номінальної вартості пропорційно кількості акціонерів, корпоративні права за якими посвідчуються реєстрацією в громаді за місцем проживання.

Залежно від ступеня урбанізованості залежатиме необхідність формування однорівневої чи дворівневої моделі громади-корпорації. Дворівнева модель характеризуватиметься існуванням системи органів, які складають загальні збори, наглядова рада, рада правління та рада

стейкхолдерів. У випадку однорівневої моделі ліквідується наглядова рада однак виникатиме питання з функціями контролю. Чим менша кількість населення, тим більше діють неформальні зв'язки. Пропонується закріпити цю функцію за органами самоорганізації населення і відповідно до закону наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна для реалізації даної функції.

Вибори – важливий інститут безпосередньої форми демократії, який має засадниче значення для забезпечення легітимності влади. Статті 5, 38 та розділу III «Вибори. Референдум» Основного Закону України конкретизують, що народ здійснює владу безпосередньо шляхом участі у всеукраїнському та місцевих референдумах й виборах і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1; 13, 14].

На відміну від періодичного формування представницьких органів, інститут виборів загальних зборів громади-корпорації більш ефективна, органічна, раціонально-динамічна форма безпосередньої демократії, що за своїм змістом та інституціональною основою наближена до референдуму.

Загальні збори є вищим органом громади-корпорації, за допомогою якого акціонери, можуть вирішувати будь-які питання його діяльності. Цей орган приймає стратегічні питання діяльності, а також формує інші органи громади-корпорації. Сучасні засоби комунікаційних технологій дозволяють перманентно вирішувати питання, які виносяться на загальні збори, необмеженій кількості акціонерів. Також може бути реалізований представницький механізм довірителів відносно визначеного кола питань.

Безпосередньо загальними зборами формується наглядова рада та рада правління. Право на участь у загальних зборах мають особи які включені до переліку акціонерів громади-корпорації. Перелік акціонерів формується на підставі принципу трансферу прав акціонера (принципу належності особи до громади-корпорації). Він розкриває свій зміст у понятті «набувальної належності» та «зміни належності». «Набувальна належність» – це набуття членства в громаді корпорації шляхом фіксування реєстрації місця проживання. Зміна належності – це відмова власника від членства, що має наслідком і майнову реституцію але не як громадянина, а члена громади-корпорації. Тобто відмова від прав на майно громади-корпорації. Перехід прав та обов'язків у зв'язку з принципом трансферу прав є трансмісією прав.

Важливу функцію виконує Наглядова рада, яка виконує складні функції серед яких: захисна (захист прав акціонерів), контролююча (у визначених межах статуту контролює діяльність виконавчих органів), регулятивна (регулювання діяльності виконавчих органів та самої корпоративної структури шляхом прийняття внутрішніх нормативно-правових актів), організаційна) [6, 180-181]. До компетенції наглядової ради належить вирішення питань, передбачених законом, статутом, а також переданих на вирішення наглядової ради загальними зборами. Згідно зі ст.51 закону «Про акціонерні товариства» наглядова рада є органом, що здійснює захист прав акціонерів, і в межах компетенції контролює та регулює діяльність виконавчого органу [3].

Рада правління є колегіальним виконавчим органом, який здійснює управління поточною діяльністю керуючої компанії. До компетенції виконавчого органу належить вирішення всіх питань, пов'язаних із керівництвом поточною діяльністю, крім питань, що належить до виключної компетенції загальних зборів та наглядової ради. Виконавчий орган підзвітний загальним зборам та наглядовій раді, організовує виконання їх рішень. Виконавчий орган діє від імені корпоративної структури в межах, встановлених статутом і законом [3]. Цей постійно діючий орган забезпечує оперативне управління поточною діяльністю. Формується з професіоналів, може включати провідних фахівців, спроможних забезпечити вирішення основних питань діяльності [6, 181]. До ради правління входять керівники департаментів, директори афілійованих корпорацій та керівники незалежних агенцій (у випадку створення їх громадою-корпорацією).

Хашієва Л.В. звертає увагу на те, що принципове значення для стратегічного управління розвитком громад має поняття стейкхолдера – людини або організації, інтереси яких суттєво пов'язані з відповідним містом і ресурси яких суттєво впливають на його розвиток. Слід наголосити, що стейкхолдери представлені не лише внутрішньокомунальними групами, але й зовнішніми (відносно конкретної місцевої спільноти) організаціями [16].

Рада стейкхолдерів – це дорадчий орган при Раді правління. До ради стейкхолдерів входять члени ради правління керуючої компанії, представники суб'єктів господарювання приватного сектору громади-корпорації та представники засобів масової інформації.

Щодо змісту діяльності громад-корпорацій то на нього впливають зміни в адміністративно-територіальному устрої, реформі місцевого самоврядування, фінансово-економічні чинники, законодавство про боротьбу з корупцією, регуляторна політика держави, напрямки економічного розвитку, інвестиційна, бюджетна політика, податкова система, межі втручання держави в економіку, політику, адміністрування територій, що знаходить свій вияв у деконцентрації та децентралізації держави.

У відносинах держава-громада автор пропонує проводити політику мінімізації втручання (доктрина «ad minimum»). Тобто держава мінімально втручається в регулювання правовідносин на локальному рівні. З однієї сторони, необхідність втручання визначається завданнями, функціями, повноваженнями та здатністю громад до їх реалізації. З іншого боку, межі правосуб'єктності, втручання держави в економічну та приватну сферу життя індивідів їх спільнот у відповідності до природного права визначаються завданнями, функціями, повноваженнями, які члени локальних спільнот, громадяни держави, як унітарного суб'єкта визначають на підставі суспільного договору. Тобто повинен бути знайдений баланс інтересів який ґрунтувався б на «необхідності» та «можливостях». Мінімальній необхідності втручання держави та можливостях спільнот бути дієздатними локальними суб'єктами. Втручання держави у «визначені межі» забороняється, як і посягання спільнот на економічний, політичний, внутрішній, зовнішній суверенітет держави. Одразу постає питання щодо доцільності існування державних адміністрацій та перерозподілу ресурсів на їх утримання. Можливо оптимально використати досвід Польщі й чітко розмежувати предмети відання у вирішенні місцевих справ між територіальними органами політичної влади і органами місцевого самоврядування [18, 49].

Адміністративно-територіальна реформа повинна створити громади-корпорації основною базовою ланкою адміністративно-територіального устрою та ліквідувати цей статус за містом, селом, селищем. Просторові основи громад повинні межувати між собою. Таким чином відпаде необхідність в існування районів, чиновницького апарату, який утримується для їх адміністрування. Однак постане ряд питань, які потребуватимуть вирішення. Яким чином забезпечити зокрема функціонування громад, які не здатні самостійно наповнювати свій бюджет, виконувати завдання, функції, повноваження, які покладені на них, а таких у нас переважна більшість. Тому громади та держава повинні створити спільного суб'єкта, який займатиметься вирівнюванням існуючих диспропорцій і якості життя. Водночас до його завдань повинні входити питання інвестиційно-інноваційного, інфраструктурного розвитку.

Фінансово-економічна система включає вищеперелічені об'єкти для дослідження, зокрема: регуляторна, інвестиційна, бюджетна політика, напрямки економічного розвитку, податкова система, межі втручання держави в економіку. Зрозуміло, що все починається з конституювання меж втручання в економіку, вибору оптимальної економічної політики, перерозподілу ВВП. Надважливими є проблеми збору податків та формування бюджету оскільки центральна влада за роки незалежності вибудувала жорстку централізовану систему, яка практично не залишає на місцях податки та збори і через бюджет перерозподіляє їх на користь визначеного кола спільнот. Це теоретично допомагає проводити вирівнювання територій, однак надає обмаль можливостей місцевим громадам стати самодостатніми, самостійними економічними суб'єктами і мало мотивує адміністративний апарат локальних спільнот до економічного розвитку.

Підсумовуючи, автор може зазначити, що за допомогою конституювання територіальних громад-корпорацій локальні спільноти оптимізують систему управління та створять діяльність органів корпорації більш ефективною. Підвищиться відповідальність найманих працівників перед акціонерами та якість наданих послуг. Усвідомлення майна, як спільної сумісної власності збільшить активність акціонерів та їх відповідальність до своїх прав, свобод і обов'язків, як акціонерів спільноти, фінансово-економічних показників, важливість розвитку інфраструктури спільноти тобто до фінансово-економічної основи, яка надає спільноті самодостатності. Держава, надавши громадам реальної самодостатності, автономно-локальної сфери реалізації прав на місцеве самоврядування, збільшить ефективність використання

фінансових ресурсів, мобілізує додаткові ресурси розвитку, зменшить свою сферу відповідальності за розвиток на місцях, створить ефективну систему місцевого самоврядування, оптимізує бюджетну, інвестиційну, інноваційну, податкову політику, що призведе до економічного зростання як локальних громад, так і держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: за станом на 01.02.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України за станом 03.07.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про акціонерні товариства: Закон України за станом на 19.06.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 50-51. – Ст. 384.
4. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / за заг. ред. В.Ф. Погорілка; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Ін Юре, 2003. – 512 с.
5. Валлерстайн И. После либерализма / И. Валлерстайн; [пер. Б.Ю. Кагарлицкого]. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – 256 с.
6. Вінник О.М. Науково-практичний коментар Закону України «Про акціонерні товариства» / О.М. Вінник. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 312 с.
7. Глевацька Н.М. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України: [Електронний ресурс] / Н.М. Глевацька // Збірник наукових праць КНТУ. – № 15. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npkntu_e/2009_15/stat_09/16.pdf.
8. Глинська О.В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності / О.В. Глинська // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 120-125.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України / В.В. Кравченко. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.
10. Козлихин И.Ю. Правопонимание Ф.А. Хайека / И.Ю. Козлихин // Правоведение. – 1992. – № 5. – С. 67-75.
11. Лиска О.Г. Участь територіальної громади в місцевому самоврядуванні: [Електронний ресурс] / О.Г. Лиска // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/2/19.pdf>.
12. Лушагіна Т.В. Поняття «громада» у вітчизняних концепціях державотворення кінця ХІХ – початку ХХ ст. / Т.В. Лушагіна // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили 2010. – № 118. – С. 35-39.
13. Марцеляк О. Виборче право: сучасне розуміння і сутність / О. Марцеляк // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 12-17.
14. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти / Л. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – № 2. – С. 41-45.
15. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К.: Основи, 1994. – 113 с.
16. Хашиєва Л.В. Практика стратегічного управління розвитком міст / Л.В. Хашиєва // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – С. 43-48.
17. Шаров Ю. Організаційна культура муніципальних корпоративних відносин: стратегічна роль, сутність, принципи / Ю. Шаров, О. Бобровська // Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – № 4. – С. 253-261.
18. Шпортюк Н.Л. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України / Н.Л. Шпортюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – № 2. – С. 48-52.