

**Барабаш Т. Г.,**

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту  
при Міністерстві фінансів України*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ**

Комунальна власність є інституцією, яка визначає основу економічного життя територіальних громад і становить підґрунтя ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. На сучасному етапі економічного розвитку в Україні існує невідкладна потреба удосконалення існуючої нормативної бази функціонування інституту комунальної власності з метою її подальшого розвитку.

Проблема функціонування та розвитку комунальної власності знайшла певне відображення в працях українських та зарубіжних вчених. Так, теоретико-методологічні основи функціонування комунальної власності з позиції теорії місцевих фінансів досліджено в роботах В. І. Кравченка, В. Рудого, І. Салія, Е. Войцехівського, В. Ігнатова. Проблеми ефективного функціонування інституту комунальної власності розглядаються з погляду теорії державних фінансів В. М. Федосовим, В. Л. Андрущенко, В. М. Опарним, О. Д. Василюком, К. В. Павлюк; О. В. Кириленко – як одна з проблем формування місцевих бюджетів; І. О. Луніною – з погляду зарубіжної теорії публічних фінансів. Зарубіжний досвід управління інститутом комунальної власності вивчають А. Ткачук, І. Козюра. Проте вказані дослідження розглядають комунальну власність узагальнено та зосереджуються на аналізі системи міської влади, залишаючи поза колом наукових пошуків проблему ефективного використання комунальної власності задля збільшення доходів місцевих бюджетів.

Отже, метою статті є розгляд та узагальнення теоретичних положень щодо функціонування комунальної власності та розкриття її сутності як основи фінансів місцевого самоврядування.

Теоретичні проблеми формування інституту комунальної власності за своїм змістом є міждисциплінарними. Вони вивчаються економічними та юридичними (муніципальне право) науками, а також науками з державного управління та місцевого самоврядування. Відповідно виділяють три підходи до розуміння комунальної власності як категорії:

- 1) правовий – як право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що їй належить, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування;
- 2) соціально-фінансовий – комунальна власність виступає як об'єкт, здатний задовольняти соціально-культурні та економічні потреби громад, у тому числі забезпечувати надходження до місцевих бюджетів;
- 3) політичний – як невід'ємний атрибут місцевого самоврядування, без якого воно не може бути дієздатним демократичним утворенням.

Термін “комунальна власність” є синонімом поняття “муніципальна власність”. У перекладі з французької мови *commune* означає “грумада”, “спільнота”, а з латинської – *communis* – “спільний”. Оскільки “комунальний” походить від поняття “комуна” (одна із форм територіальних спільнот), то загальноприйнятим у багатьох зарубіжних країнах є вживання поряд із терміном “комунальна власність” терміна “муніципальна власність”.

Сучасні суспільні процеси потребують розробки принципово нових підходів у дослідженні проблематики комунальної власності як основи фінансів місцевого самоврядування та одного з головних джерел доходів місцевих бюджетів, що надасть змогу виробити більш цілісний погляд на її природу. При розгляді теоретичних основ комунальної власності особливо актуальними є питання про:

- розмежування державної та комунальної власності;
- визначення об’єктів спільної власності територіальних громад та особливостей управління їх фінансово-господарською діяльністю;
- співвідношення ефективності виробництва на підприємствах до роздержавлення і комуналізації та після;
- покращання фінансових результатів підприємств комунальної форми власності;
- оцінку впливу приватизації об’єктів комунальної власності на дохідність місцевих бюджетів; забезпечення соціального захисту до та після цього процесу;
- низку питань місцевого економічного розвитку, зокрема підприємництва та малого бізнесу тощо.

Проблеми формування комунальної власності пов’язані зі становленням місцевих фінансів. “З виникненням фінансів місцевих органів влади пов’язана поява системи теоретичних положень, понять та категорій, що відображають закономірності розвитку цього фінансового явища”<sup>1</sup>. Одним з цих понять є інститут комунальної власності, а теоретичні положення щодо цього інституту являють собою складову вчення про фінанси місцевих органів влади.

Згідно з Концепцією комунальної власності в Україні, розробленої за участю професора В. І. Кравченка, система сучасних поглядів на формування комунальної власності базується на основних принципах регулювання відносин власності, проголошених в Конституції України, історичному вітчизняному та сучасному зарубіжному досвіді встановлення режиму функціонування комунальної (муніципальної) власності<sup>2</sup>. Комунальна власність є невід’ємним атрибутом місцевого самоврядування, особливою та самостійною формою власності, суб’єктом права якої є низовий територіальний колектив, а за своєю економічною природою – колективною формою власності. Територіальна громада відповідно є колективним власником коштів, об’єктів

---

<sup>1</sup> Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: основи теорії та практики. – К.: НДФІ, 1997. – С. 63.

<sup>2</sup> Концепція комунальної власності в Україні // Місцеве самоврядування. – 1997. – №1–2. – С. 92–108.

і майна комунальної власності<sup>3</sup>. “Комунальна форма власності відноситься до так званої публічної власності, тобто власності, яка належить територіальним спільнотам (комунам, громадам) та органам місцевого самоврядування”<sup>4</sup> і становить матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування.

Майно і фінанси комунальних підприємств у зарубіжних країнах відокремлені від майна і фінансів органів державної влади. Враховуючи зарубіжний досвід, автор виділяє фінанси муніципальних підприємств як інститут та складову частину місцевих фінансових систем.

Іншим аспектам вищезгаданої проблеми присвячують свої праці такі провідні вчені, як В. Федосов, В. Опарін та С. Львовчкін. Поряд з оцінкою фінансового потенціалу України, структури розміщення фінансових ресурсів, потенційних можливостей нарощування їх обсягів та забезпечення ефективного використання відмічається, що “процеси реформування відносин власності почалися ще в часи існування СРСР у період перебудови”<sup>5</sup>. Таким чином, зародження інституту комунальної власності відбувалося ще до набуття Україною незалежності. При цьому “безпосередньо у сфері виробництва почала розвиватися оренда підприємств трудовими колективами у держави, що можна було розцінювати (і досвід наступних років підтвердив це) як початок процесу демонтажу державної власності”<sup>6</sup>.

О. П. Кириленко, порівнюючи класичне розуміння процесу муніципалізації в країнах з великим досвідом ринкового господарювання і розвинутою приватною власністю, відмічає такі особливості цього процесу в Україні: в ринкових країнах муніципалізація означає вилучення майна приватної власності й перетворення його у колективну (муніципальну) власність місцевого самоврядування, тоді як в Україні, як постсоціалістичній державі, муніципалізація передбачає трансформацію державної власності у муніципальну.

Комунальну власність О. П. Кириленко називає “підґрунтям щодо правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування...”<sup>7</sup>, розглядаючи її як матеріально-фінансову основу діяльності місцевого самоврядування, до складу якої належать:

- рухоме та нерухоме майно, яке є у комунальній власності;
- доходи місцевих бюджетів;
- позабюджетні фонди (у тому числі валютні);
- інші кошти;
- земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності;
- об’єкти спільної власності територіальних громад, які перебувають в управлінні районних та обласних рад.

---

<sup>3</sup> *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – С. 180.

<sup>4</sup> *Кравченко В. І.* Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001). – К.: Видавничий дім “КМ Academia”, 2001. – С. 52.

<sup>5</sup> *Федосов В., Опарін В., Львовчкін С.* Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями. – К: КНЕУ, 2002. – С. 153.

<sup>6</sup> *Там само.* – С. 154.

<sup>7</sup> *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.

З огляду на вітчизняне законодавство, авторка значно скорочує цей перелік порівняно з тим, який викладено в ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування". На нашу думку, таке скорочення є недоцільним, оскільки дане визначення не враховує підприємства, установи та організації комунальної власності.

Вітчизняними вченими узагальнено, що "комунальна власність представляє собою багатогалузевий майновий комплекс зі своєю системою господарських відносин, зв'язків, напрямлень та характером діяльності"<sup>8</sup>. Це визначення також є неповним, оскільки до складу комунальної власності можуть належати, крім майна, і кошти.

Наведені формулювання дають можливість зробити висновок про те, що комунальна власність (як основа фінансів місцевого самоврядування) є місцевим фінансовим інститутом, який надає змогу територіальним громадам забезпечити додаткові джерела доходів.

Формування частини доходів органів місцевого самоврядування шляхом використання комунальної власності є завданням, яке впливає з Європейської хартії місцевого самоврядування<sup>9</sup>. Запровадження права комунальної власності як економічної основи самоврядування територіальної громади обумовило появу нової системи економічних відносин. Це пов'язано із визначенням Конституцією України природи комунальної власності як нової форми власності – власності територіальної громади. Таким чином, існуючий з 1991 р. правовий режим комунальної власності, як однієї із форм державної, був змінений. Відповідно має змінитися і статус об'єктів комунальної власності: ті об'єкти, функціонування яких не пов'язано з наданням громадських послуг територіальній громаді і спрямовано виключно на отримання прибутку не можуть перебувати в комунальній власності<sup>10</sup>.

З метою розвитку інституту комунальної власності пропонується: встановити порядок використання об'єктів права комунальної власності для надання громадських послуг, особливості управління цими об'єктами, визначити відповідальність власників комунального майна та створених ними юридичних осіб за своїми зобов'язаннями<sup>11</sup>.

В. Ігнатів, В. Рудий<sup>12</sup> та І. Салій<sup>13</sup> вважають, що як прибуткові, так і неприбуткові комунальні підприємства можуть бути основною ланкою

---

<sup>8</sup> Конькова О. Г. Аспекти розпорядження комунальною власністю // Економіка. Фінанси. Право. – К.: 2004. – № 6. – С. 37 – 39.

<sup>9</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2.

<sup>10</sup> Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Т-во Знання, КОО, 1999. – 487 с.

<sup>11</sup> Проект Закону про комунальну власність та житлово-комунальну інфраструктуру від 13.11.2006 № 2522.

<sup>12</sup> Ігнатів В., Рудий В. Местное самоуправление. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 416 с.

<sup>13</sup> Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління. – К., 2001. – 416 с.

комунальної власності. Враховуючи досвід розвинутих європейських країн<sup>14</sup>, ця позиція заслуговує на увагу. Оскільки територіальна громада є рівноправним економічним суб'єктом, корпорацією, то для задоволення громадських потреб вона повинна мати право створювати підприємницькі структури з метою отримання прибутку. Звичайно, якщо їх створення, в кожному окремому випадку, є раціональним (покриваються витрати на організацію, ефективніше використовуються наявні ресурси). Отже, у складі комунальної власності можуть бути виробничі, комерційно-збутові та інші підприємства, окрім тих, на чию діяльність поширюється державна монополія.

За своїм призначенням надходження від комунальної власності є надходженнями місцевих бюджетів. Зважаючи на це, О. П. Кириленко відносить доходи від комунального майна та підприємств до “власних доходів”, а плату за землю та ресурсні платежі пропонує віднести до закріплених доходів місцевих бюджетів: “власні та закріплені доходи повинні, як підтверджує досвід ринкових країн, становити не менше ніж 2/3 сукупних надходжень до місцевих бюджетів”<sup>15</sup>.

Комунальна власність не є атрибутом відсталості чи прогресу, вона являє собою форму існування продуктивних сил, що може врегулювати проблеми економічної структури суспільства. Недосконалість приватної власності компенсується певною мірою перевагами комунальної власності і навпаки. Якщо приватна власність забезпечує дію “невидимої руки” ринку, то комунальна власність дає змогу проявитися реальним підоймам фінансового механізму суспільства<sup>16</sup>.

Проблемам формування комунальної власності приділено увагу у працях О. Д. Василика. Він виокремив дві цілі, яких обов'язково необхідно досягти в процесі пошуку форм і методів зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Це, зокрема, забезпечення для госпрозрахункових ланок економіки нормальних умов господарської діяльності та зацікавленості у кращому використанні всіх видів ресурсів. На його думку, цього можна досягти, якщо основу дохідної частини бюджетів становитимуть платежі за ресурси. Даний підхід є економічно обґрунтованим, оскільки забезпечується реалізація права власності місцевої ради на ресурси, надані в розпорядження і користування суб'єктам господарювання. Така “прив'язка” доходів місцевих бюджетів до платежів за ресурси створює умови, за яких місцеві ради увійдуть до системи ринкових відносин як рівноправний партнер. Особливо важливим є те, що платежі за ресурси запобігатимуть марнотратству при їх використанні, а місцеві ради будуть зацікавлені в розширеному відтворенні ресурсів та посиленні контролю за їх використанням<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> *Wojciechowski E.* Samorz Nad teretorialny w warunkach gospodarki rynkowej. – Warszawa: PWN, 1997. – 150 s.

<sup>15</sup> *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 384 с.

<sup>16</sup> *Канов О.* Моделі розвитку державної власності: історичний досвід ХХ ст. // Економіка України. – 2004. – № 4. – С.72–79.

<sup>17</sup> *Василик О. Д., Павлюк К. В.* Державні фінанси України: Навч. посіб. – К.: Вища школа, 1997. – 383 с.



Основними джерелами доходів місцевих бюджетів І. О. Луніна називає відрахування від загальнодержавних податків і вказує на те, що при щорічній зміні нормативів цих відрахувань ефективно місцеве самоврядування стає практично неможливим. Окрім того, така ситуація, на її думку, у багатьох випадках призводить до ряду негативних наслідків. Це, зокрема:

- невиконання рішень про передачу у комунальну власність об'єктів соціальної сфери підприємств через відсутність у місцевих бюджетів фінансових ресурсів, необхідних для їх утримання;
- зростання податкового навантаження на ефективно працюючі підприємства у зв'язку з додатковим залученням їхніх матеріальних і фінансових ресурсів “добровільно і в примусовому порядку” для забезпечення потреб комунального господарства і роботи бюджетних установ<sup>18</sup>.

На переконання В. Федосова, В. Опаріна та С. Львовчкіна, від початку комуналізації і до сьогодні в Україні ще не вдалося створити реального власника, який був би максимально зацікавлений в ефективності виробництва і ніс би відповідальність за фінансові результати своєї діяльності. Оскільки в більшості випадків нові власники цікавилися підприємством не як об'єктом підприємництва, а як майновим комплексом, то переважав не виробничий, а споживацький підхід. На користь цих поглядів свідчить те, що комуналізація не виведе Україну з кризи, якщо вона не супроводжуватиметься позитивним впливом на економіку податкових, кредитних та фінансових важелів.

Як наслідок процесу приватизації, її кінцевий етап В. Федосов ототожнює з реформуванням капіталу, що базується на приватному підприємстві. Він запевняє, що саме це і мало відбутися врешті-решт, а не заміна державної власності колективною в її різних формах. Роздержавлення ж власності стало основою переходу до ринкової системи формування фінансових ресурсів підприємств, у результаті чого нині практично завершилася передача місцевій владі в комунальну власність тих об'єктів соціальної інфраструктури, котрі раніше перебували на балансі підприємств та утримувалися за їх рахунок.

Щодо ролі комунальної власності в місцевих фінансах слід зазначити, що існує важливий зв'язок між результатами формування комунальної власності територіальних громад та розмірами надходжень до місцевих бюджетів. Досягнення оптимального складу об'єктів комунальної власності повинно позитивно впливати на розвиток ринкових відносин у межах громади, а значить і на дохідну базу місцевих бюджетів. Також спостерігається взаємозв'язок між рівнем потреб у соціальних послугах громади та можливістю вільно розпоряджатися комунальною власністю в цілях отримання додаткових доходів. Соціальні проблеми, що пов'язані з фінансовим станом територіальних громад, можуть перешкодити використанню ефективних способів управління об'єктами комунальної власності. В такому разі єдиним вірним рішенням стосовно розпорядження комунальною власністю може стати приватизація.

---

<sup>18</sup> Луніна І. О. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.

Проблеми комунальної власності активно вивчаються також російськими вченими. Зокрема, в їх працях відмічається, що поняття комунальної власності має широкий правовий та соціальний зміст: вона забезпечує ефективне використання об'єкта комунальної власності в господарському організмі громади, перетворює його в капітал, зазнає постійних трансформацій (рух часткових повноважень, перехід до інших форм власності тощо)<sup>19</sup>.

В. Н. Лексин, А. Н. Швецов наголошують, що «Муніципальна власність за кількістю об'єктів та видами здійснення ними діяльності надзвичайно різноманітна. Але далеко не всі з них здатні приносити дохід своїм власникам – місцевим співтовариствам»<sup>20</sup>. Така ситуація типова для України. Адже практично увесь, за деякими винятками, сектор соціальних об'єктів – один з головних компонентів комунальної власності існує за рахунок іншої частини комунальної власності – коштів місцевого бюджету. Активне формування цієї форми власності є пріоритетним завданням державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, однак комуналізація не завжди тягне за собою зростання дохідності місцевих бюджетів. З цього погляду, очевидно, потребує пояснення розбіжність трактовки комунальної власності як важливої складової фінансово-економічної бази місцевого самоврядування.

Володіння певною частиною комунальної власності призводить лише до затрат (з позиції фінансів) територіальних громад, які покриваються за рахунок джерел доходів, не пов'язаних з цією частиною комунальної власності. Отже, таку неефективну комунальну власність не варто розглядати як фінансово-економічну основу місцевого самоврядування.

«Комунальна (муніципальна) власність, її майнова частина – високо затратна форма власності, а підприємства, в основному, збиткові»<sup>21</sup>. Тому одним з основних напрямків зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування має стати удосконалення системи мережі бюджетних установ шляхом вирішення питання оптимального розмежування та закріплення між рівнями влади комунального майна як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Вивчення та аналіз наукової літератури щодо проблем формування інституту комунальної власності дає можливість зробити такі висновки:

1. Комунальна власність є місцевим фінансовим інститутом, який надає змогу територіальним громадам мати додаткові джерела доходів; вона визначає зміст цілей, які органи місцевого самоврядування ставлять перед собою і реалізують.

---

<sup>19</sup> Кузьмичова Н. И. Собственность как основа современного управления и самоуправления // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 4-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова (24–26 мая 2006 г.). – М., 2006. – С. 198.

<sup>20</sup> Лексин В. Н., Швецов А. Н. Муніципальна Росія: соціально-економічна ситуація, право, статистика. – М.: Едиторіал УРСС, 2001. – 992 с.

<sup>21</sup> Августин Р. Р. Удосконалення фінансових інструментів управління комунальною власністю в умовах переходу до ринкових відносин // Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи розвитку), 2002. – С. 415–418.

2. Формування комунальної власності територіальних громад в Україні — це процес утворення з урахуванням історичного вітчизняного та сучасного зарубіжного досвіду складу об'єктів комунальної власності міста, села та селища шляхом: затвердження його переліку, прийому-передачі, купівлі за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування й інших ресурсів.
3. До комунальної власності повинні належати лише ті об'єкти, управління якими найефективніше здійснюватимуть територіальні громади (обрані ними органи). Решту об'єктів доцільно передавати у володіння, користування чи розпорядження приватним особам або підприємствам.

Зазначене надасть змогу поглибити розуміння сутності комунальної власності як підгрунтя матеріальної та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування і сприятиме пошуку ефективних способів управління нею.

Комунальна власність є основою господарювання органів місцевого самоврядування. З огляду на те, що в розглянутих працях висвітлюються проблеми комунальної власності лише частково та з різних позицій, необхідним є системний аналіз становлення інституту комунальної власності в Україні.

Розробка і реалізація регіональної політики щодо функціонування комунальної власності має спиратися на науково обґрунтовані положення та результати досліджень з цього питання, що безперечно посилить збалансованість місцевих фінансів і створить необхідні умови для підвищення рівня доходів місцевих бюджетів в Україні.

У зв'язку з тим, що на сучасному етапі нагальним є перегляд концептуальних підходів до ефективного використання комунальної власності, особливого значення набуває дослідження та аналіз фактичного матеріалу формування комунальної власності в Україні, вивчення концептуальних основ проведення роздержавлення та комуналізації, в тому числі й аналіз основних принципів її реформування.

Для більш докладного розкриття сутності комунальної власності необхідно дослідити особливості принципів її формування та функціонування в інших зарубіжних країнах порівняно з Україною.