

УДК 352.075.2 : 332.025.2

І. Б. ГУСЬКОВА

СУЧАСНИЙ ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Розглянуто сучасні тенденції управління комунальною власністю. Зроблено висновок про спільну для розвинених країн мету такого управління – досягненні високого рівня задоволення соціальних потреб відповідних громад на основі аналізу досвіду Англії, Канади, Німеччини, США, Фінляндії.

Ключові слова: власність, комунальна власність, управління, місцеве самоврядування, місцева громада.

The article provides an overview of modern tendencies of communal property management. On the basis of the analysis of experience of England, Canada, Germany, the USA, Finland the author comes to the conclusion about general aim of this management for the developed countries – achieving high level of satisfaction of social needs of local communities.

Key words: property, municipal property, management, local self-government, local community.

Посилення уваги до проблем місцевого розвитку і усвідомлення потреби у створенні сучасних стратегій продиктоване, передусім, нерівномірністю цього процесу, а також слабкістю фінансової і ресурсної бази економіки більшості українських селищ і міст. Між тим, як свідчить закордонний досвід, саме від успішності місцевого соціально-економічного розвитку багато в чому залежать загальнодержавні показники рівня якості життя населення країни.

Одним із найважливіших ресурсів, які українські територіальні громади, згідно з чинним законодавством, можуть використати для досягнення різних тактичних і стратегічних соціально-економічних цілей, є комунальна власність (кошти місцевих бюджетів, рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси тощо). Між тим, ефективне управління цією власністю в сучасних умовах глобалізації, що швидко розвивається, і великої кількості дестабілізуючих явищ, викликаних світовою фінансовою кризою, вимагає використання якісно нових, науково обґрунтованих підходів і кращих зразків закордонного досвіду, накопиченого у розвинених країнах протягом останніх 20 – 30 років.

Варто зазначити, що розгляду питань використання, розпорядження, управління власністю в сучасній українській економіці присвячено праці багатьох фахівців, зокрема, В. Алексєєва (теоретичні засади удосконалення управління комунальною власністю в Україні), К. Пейчева (правове регулювання відчуження земельних ділянок), Н. Сментіної (управління комунальною власністю на базі

впровадження оціночної діяльності), С. Степаненка (трансформація відносин власності у постіндустріальній економіці), Н. Чеснокова (особливості змісту і реформування відносин власності в транзитивній економіці), О. Охрій (особливості землекористування на рівні міст), Д. Чебикіна (механізми державного управління власністю на регіональному рівні), І. Утехіна (правові аспекти передачі виконання зобов'язань за договорами з передачі майна у власність) та ін. Між тим, питання ефективного використання закордонного досвіду управління комунальною власністю в сучасних умовах, ще не знайшли належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Вивчення робіт зарубіжних фахівців, присвячених методології і теорії місцевого розвитку, дозволяє зробити висновок про те, що підходи до управління комунальною власністю є специфічними для кожної країни, а методи розробки і реалізації стратегії місцевого розвитку адекватні умовам того регіону або країни, в яких вони реалізуються [9; 11; 12].

При поверхнево загальній структурі економічних і адміністративних форм дії на економіку територій, середовище, в якому реалізується ця дія, так само як і його об'єктно-предметний зміст, є різними. Отже, без аналізу цих аспектів розвитку місцевих економічних систем, а також пріоритетів і ринкового потенціалу в регулюванні цього процесу, неможливо визначити ефективні стратегічні напрями і форми реалізації реформ систем управління комунальною власністю в Україні.

Слід зазначити, що в розвинених західних країнах сьогодні відносини власності формуються під впливом ринкових механізмів. При цьому тривалі періоди правління соціалістів у багатьох європейських країнах дозволили їм у найширших масштабах реалізувати ідеї про муніципалізацію (передачу об'єктів у комунальну власність) і націоналізацію власності. У результаті на початок 1970-х рр. у власності багатьох держав і великих муніципалітетів Європи зосередилося значне майно, метою використання якого мало на меті проведення ефективної соціальної політики. При цьому муніципалізація в багатьох західних вийшла далеко за межі звичного для більшості європейських міст водопроводу, каналізації і транспорту, і особливо торкнулася житлової сфери.

У результаті ефективності управління місцевим господарством знижувалася, а в суспільстві наростали утриманські тенденції, що повною мірою виявилися під час економічної кризи 1970-х рр.

Тому на початку 1980-х рр. в європейських країнах з'явилася тенденція до передачі окремих галузей господарства в приватні руки. Проте варто відзначити, що демуніципалізація комунальної власності, що проводилася у країнах ЄС, була різною.

Найбільш яскраве ідеологічне забарвлення цей процес отримав в Англії, в період правління М. Тетчер (1979 – 1990 рр.). Різні лейбористські уряди, що знаходилися при владі до цього, значно зарегулювали місцеве управління. Практично жодна приватна ініціатива не могла бути реалізована без її затвердження муніципалітетами або іншими органами публічної влади. “Людина

не могла зрубати без дозволу своє власне дерево своєю власною сокирою, розпилити його своєю пилою; побудувати сарай у своєму саду” [5].

Свобода людини і економіка Англії виявилися під загрозою, доведені регулюванням до повного ступору. У результаті на парламентських виборах 1979 р. консерватори отримали значну підтримку. Сформований ними уряд після приходу до влади провів широку приватизацію як державної, так і комунальної власності. Особливо активно приватизувалося житло, в чому ідеологи реформ вбачали основу психологічної переорієнтації населення на підвищення відповідальності за власне життя і зниження очікувань на допомогу від держави. Приватизувався і громадський транспорт. І зазначені дії були цілком схвально сприйняті англійським суспільством [4].

Проте, говорячи про суспільну підтримку, слід урахувати, що приватизація в Англії була реакцією на посилення муніципалітетів, їх надмірне втручання в приватне життя громадян, і спиралася на традицію приватної власності і приватного господарювання, розвинену судову систему, здатну захистити споживача від зловживань власника, що придбавав те чи інше комунальне підприємство [3].

У США демуніципалізація, розпочата на початку 1990-х рр., проходила спокійніше, оскільки, по-перше, традиції превалювання муніципальної власності були не такими глибокими, як в Європі, по-друге, цей процес не викликав жодних політичних дискусій. Питання про вигоди муніципалізації або приватизації вирішувалися із суто прагматичних, економічних міркувань. Наприклад, у штаті Массачусетс у приватні руки передавалося медичне обслуговування і утримання ув'язнених у в'язницях. У 15 штатах були приватизовані самі в'язниці. У штаті Індіанаполіс приватизована була навіть система каналізації [8].

До середини 1990-х рр. у США демуніципалізовано від 10 до 90 комунальних послуг у 24 великих містах [6].

У Франції і Італії, де процеси демуніципалізації розпочалися трохи пізніше, приватизації підлягали навіть об'єкти культури (музеї, бібліотеки), метою чого було проголошено дбайливіше піклування про них.

Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє виділити три основні типи майново-земельної політики, що проводиться в різних країнах світу.

Перший тип – це політика місцевої влади в умовах домінування комунальної власності, в тому числі на землю, що ґрунтується на використанні переважно орендних методів регулювання.

Таку політику проводили у Фінляндії, Швейцарії, Канаді, Індії і інших державах, де головними суб'єктами земельних відносин є муніципалітети, які як головні власники і розпорядники землі несуть основну відповідальність за справедливе і ефективне відведення земель і регулювання правового статусу нерухомості в межах підконтрольної території.

Другий тип – це політика, що реалізовувалася за наявності вільного ринку міських земель, пов'язана з використанням менш жорстких інструментів

регулювання об'єктів нерухомості (ринкова вартість, податки). Така політика проводилася в містах Іспанії, Португалії, Греції, Кіпру, де регулювання майново-земельних відносин ґрунтувалося на залученні інвестицій у нерухомість, у тому числі іноземних, що позитивним чином впливало на економіку міст.

Третій тип політики управління нерухомістю можна назвати змішаним, тобто таким, що комбінує елементи перших двох типів. Така політика проводилася в США, ФРН, Великобританії, Італії.

Між тим, кожна країна має свої особливості проведення політики щодо управління комунальною власністю. Так, достатньо цікавим є досвід Фінляндії, де вважається, що з точки зору раціонального ведення міського господарства у власності територіальної громади має бути якомога більше міської нерухомості і землі. В усіх містах країни, включаючи столицю Гельсінкі, у власності муніципалітетів знаходяться вулиці, парки, зелені зони і ділянки, на яких розташовані об'єкти громадського призначення. На початку 2000-х рр. у муніципальній власності Гельсінкі знаходилося більше 60 га цієї міської території [1]. У разі великого дефіциту бюджету міська влада мала право виставляти ділянки землі на продаж.

Між тим, як правило, у Гельсінкі і багатьох інших містах Фінляндії і досі земельні ділянки передають в користування виключно шляхом їх здачі в оренду. Для міського бюджету це постійне і стабільне джерело доходу. Термін оренди встановлюється залежно від цільового призначення землі: під житло – до 60 років; під промислове будівництво і склади – до 30 років; для комерційних цілей – від 30 до 60 років. Розмір орендної плати визначається залежно від так званої оцінки вартості ділянки.

Для ділянок, використовуваних під житло, орендна плата складає 4 % вартості ділянки, тобто приблизно 50 дол. за 1 м² у центрі міста (у передмісті ця сума наполовину менше), для ділянок виробничого і комерційного призначення – 5 % вартості ділянки. Податок на нерухомість у Фінляндії складає 1,2 % оціночної вартості [1].

Крім того, розмір орендної плати прив'язується до індексу вартості життя, чим забезпечується рентабельність в умовах інфляції. При цьому в перші п'ять років підвищення орендної плати здійснюється у розмірі 50 %. У договорі оренди муніципалітет точно обумовлює план забудови і терміни її здійснення (зазвичай 2 – 8 років). Орендар при цьому має право передати своє право на оренду третій особі без узгодження з міською владою. Але по закінченню терміну оренди у орендаря є переважне право на продовження договору, якщо ж муніципалітет відмовляє в продовженні договору, то він зобов'язаний компенсувати орендареві 60 % вартості зведених на ділянці будівель, після чого вони переходять в муніципальну власність.

У Канаді відповідно до Конституції власниками земель є федеральний уряд, провінції і муніципалітети, які розпоряджаються близько 90 % земельного фонду країни [7]. Міські землі є в основному власністю муніципалітетів, які отримують дохід від здачі в оренду і продажі земельних ділянок. Орендні платежі визначаються процентною ставкою від вартості нерухомості. Податок на нерухомість стягується

муніципалітетами Канади, які абсолютно самостійні в цьому питанні. Також оподатковується (гербовим збором) і передача нерухомості при здійсненні її покупки. Податки складають 0,5 – 1 % вартості земельної ділянки або іншого об'єкта нерухомості. Муніципалітети встановлюють збори на забудову своєї території виходячи з вартості землі; не менше 5 % від суми цих зборів спрямовується на благоустрій місць загального користування. У бюджеті столиці Канади Оттави земельні платежі складають більше 30 % [Там же].

У Швейцарії, де реалізується також перший тип майново-земельної політики, придбання нерухомості ускладнене низкою законів. Так, зокрема, на придбання об'єктів нерухомості існують квоти (2 тис. ділянок щорічно). Тому усього лише 18 % міських земель знаходяться в приватній власності, інші землі орендуються у місцевих органів влади [1, с. 27]. Інвестиції в нерухомість ускладнені, оскільки в країні заборонена спекуляція на об'єктах нерухомості: існує закон, що не дозволяє перепродавати об'єкти нерухомості, включаючи незабудовані ділянки, за вигіднішою ціною впродовж двох років.

У країнах, де реалізується другий тип політики регулювання майново-земельних відносин, перевага віддається купівлі-продажу нерухомості. Наприклад, в столиці Португалії Лісабоні суто ринковий механізм доповнений низкою достатньо жорстких обмежень, що дуже надійно гарантують дотримання інтересів муніципалітету. Купуючи земельну ділянку у власність, власник зобов'язується створити на ній необхідну соціальну інфраструктуру [7].

Якщо земля отримується для будівництва підприємств, то може йтися про житлові будинки, школи, супермаркети тощо. Певні відрахування мають бути зроблені на охорону довкілля, розвиток охорони здоров'я і культури. Продаж комунальної землі, в т.ч. нерухомості здійснюється тільки на відкритих аукціонах, які контролюються членами муніципалітету. Податок з нерухомості складає близько 1 % вартості об'єкта.

Проте комунально-майнова політика більшості високорозвинених зарубіжних країн відноситься до третього, змішаного типу. Наприклад, у США основним засобом здійснення міської політики в області комунального майна є купівля-продаж. Більшість покупців купують його в кредит, вносячи 20 % від реальної ціни і виплачуючи решту протягом 25 – 30 років при ставці кредиту до 7 % річних [2]. Національна політика заохочує індивідуальне землекористування і придбання нерухомості шляхом скорочення федеральних податків, щоб допомогти власникам виплатити позику.

Цікаво, що земля столиці США Вашингтоні належить федеральним органам влади, що обумовлено концентрацією в місті основних управлінських структур. Між тим, 25 % території Вашингтону знаходиться в приватній власності, причому половина цієї землі було продано приватним власникам ще в XIX ст. [12]. У цілому, за американськими традиціями, практично будь-яка ділянка землі – від маленької ферми в штаті Айова до “хмарочосу” на Манхетені в Нью-Йорку – може бути продана за суму, на якій зійдуться продавець і покупець. При цьому в США ціна часто залежить від рівня віддаленості землі від центру міста.

Між тим, приватне володіння нерухомістю зовсім не означає, що із землею можна робити все, що завгодно. Використання земель міст і штату в США регламентується багатьма законами країни. Так, у багатьох штатів для реалізації генеральних планів розвитку міста муніципалітети отримали право викупляти землю у приватних власників, компенсуючи ним повну ринкову вартість, навіть проти волі власника [9]. Потім ці землі продаються новому власникові, згідному здійснювати плани муніципалітетів, причому зазвичай цей продаж здійснюється на пільгових умовах.

Варто зазначити, що об'єкти нерухомості в США обкладаються майновими податками – штатним і місцевим. Багато штатів стягують свої майнові податки, проте їх значення як джерела доходу є невеликим – менше 3 %. Для місцевих податкових систем майновий податок є більш значним: його доля в усіх надходженнях складає близько 50 % [11]. Через цей податок здійснюється відшкодування місту тієї частини “диференціальної ренти”, якою користуються підприємства і люди, що оселилися на його території. Майновий податок заслуговує на спеціальну увагу не лише тому, що є найважливішим джерел міських фінансів, але і тому, що чинить специфічну дію на містобудування і землекористування, вигляд і інфраструктуру сучасних американських міст.

У кожному місті США усе майно у формі землі і “поліпшень” (тобто зведених будов на земельній ділянці) відзначається в спеціальній реєстраційній книзі і оцінюється. Щороку встановлюється місцева податкова ставка, по якій власник платить податок в казну міста, – певний відсоток ринкової вартості майна. Станом на до кризовий 2007 р. вартість усієї нерухомості, що підлягала оподаткуванню в США, складала більше 5 трлн дол. [7]. Оцінка робиться один раз на два-три роки.

Процентна ставка, що визначається місцевою адміністрацією (часто за допомоги референдумів), коливається від 1 до 3 %. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають можливість впливати на розмір надходжень до бюджету, змінюючи як податкову ставку, так і рівень оцінної вартості оподаткованого майна відносно ринковою. Зміна норми оцінки земельних просторів і підвищення розміру податкової ставки в окремих поселеннях використовують як засіб “відлякування” небажаних груп жителів або видів діяльності.

Міста ФРН стягують земельний податок з ділянок компаній і приватних осіб. Ставка податку складається з двох частин – основний, що затверджується централізовано, і надбавки, розмір якої визначається залежно від фінансового положення місцевих органів управління. Основна ставка коливається в межах 0,31 – 0,6 % вартості земельної ділянки [3]. При цьому від податку звільнені державні підприємства, церкви, громадські організації. Певні пільги існують для житла (на перші 10 років після його придбання).

В Англії при досить вільному ринку землі найбільші міста будують свої земельні стосунки на основі оренди. Термін оренди коливається від 1 до 99 років [10]. Останнім часом ринок нерухомості переживає кризу, спостерігається падіння цін у містах, але в той же час ростуть ціни на нерухомість в передмістях. Оцінка

нерухомості робиться раз на 10 років і служить основою для розрахунку орендної плати і майнового податку. В основі оцінки лежить визначення сукупного річного доходу від земельної ділянки. Зазначимо, що в Англії встановлений всього один майновий податок – (з 1993 р. – муніципальний), розмір якого залежить від ринкової вартості майна і кількості дорослих членів сім'ї. Майно класифікується по одній з восьми оціночних категорій і потім обкладається по диференційованих ставках податку. Розрахунок ставки оподаткування ведеться виходячи з потреб міста у фінансових ресурсах [4]. У таблиці представлена частка місцевих податків в доходах місцевих бюджетів провідних зарубіжних країн.

Таблиця

Частка місцевих податків в доходах місцевих бюджетів 1, с. 30, %

<i>Податки</i>	<i>США</i>	<i>Англія</i>	<i>Франція</i>	<i>ФРН</i>	<i>Японія</i>
Місцеві податки, разом	65	36	45	45	33
в тому числі майновий податок	50	36	25	15	8

Отже, проаналізувавши еволюцію муніципалізації за кордоном, можна помітити деяку періодичність: періоди муніципалізації змінюються періодами приватизації, коли недоліки, пов'язані з надмірно одностороннім, централізованим підходом до рішення місцевих проблем, починають переважати. Тому ні процес муніципалізації, ні процес приватизації не можна розглядати поза загальним дослідженням історії розвитку країни і її економічного стану.

Вивчення зарубіжного досвіду розвитку системи управління комунальною власністю довело, що кожна країна розробила свою систему управління комунальною власністю. При цьому, як доводить міжнародна практика, ефективне управління комунальною власністю можливо при виконанні місцевою владою таких завдань:

- чітке розмежування об'єктів державної і комунальної власності, складання чіткого переліку об'єктів, що належать територіальній громаді;
- проведення повної інвентаризації усіх об'єктів, що знаходяться в комунальній власності на предмет оцінки їх вартості, витрат на утримання, отримуваному від них прибутку тощо;
- класифікація об'єктів комунальної власності за ознаками, що визначають специфіку їх управління/розрахунку, доходності/збитковості;
- визначення основних напрямів, способів і механізмів використання власності для вирішення завдань, визначених в стратегії міського розвитку;
- розробка механізмів, спрямованих на підвищення ефективності управління і розпорядження комунальним майном з використанням усіх сучасних методів і фінансових інструментів;
- забезпечення належного контролю над використанням і збереженням майна, а також над діяльністю осіб, що залучаються до роботи в якості керівників об'єктів комунальної власності.

– активне регулювання землекористування, оскільки земля є одним з основних прибуткових джерел громади;
– пріоритет оренді нерухомості в порівнянні з її продажем;
– регулярне проведення комплексної оцінки земель і нерухомого майна, яка служить основою для розрахунку орендної плати і податку на майно.

У більшості розвинених країн управління комунальною власністю характеризується яскраво вираженою соціальною спрямованістю. Це принципове положення проявляється в постановці генеральної мети управління: досягненні високого рівня задоволення соціальних потреб населення. Жодне серйозне рішення, пов'язане зі зміною форм і відносин власності, не приймається без аналізу і урахування його соціальних наслідків. Можливості побудови такої системи в Україні стануть предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Григорьев В. В.* Управление муниципальной недвижимостью. Учебно-практическое пособие / В. В. Григорьев, И. А. Острина, А. В. Руднев. – М. : Дело, 2001. – 704 с.

2. *Иванов В. В.* Модель муниципальной системы управления территориальным комплексом объектов недвижимости / В. В. Иванов, О. К. Хан // Менеджмент в России и за рубежом. – 2005. – № 2. – С. 67–78.

3. *Ache P.* The Single European Market : Possible Impacts on Spatial Structures of the Federal Republic of Germany / P. Ache, H. J. Bremm, K. Kunzmann. – Dortmund : University of Dortmund, 2001. – 363 p.

4. *Bailey N.* Partnership Agencies in Urban Policy / N. Bailey. – London : UCL Press, 2006. – 275 p.

5. *Bidding Guidance: A Guide to Bidding for Resources from Government.* – London : Department of the Environment, 1995. – 294 p.

6. *Boddy T.* Underground and overhead: building the analogous city / M. Sorkin (ed.) Variations on a Theme Park. – New York : Hill and Wang, 2002. – 473 p.

7. *Fowler E. P.* Building Cities That Work / E. P. Fowler. – Montreal : McGill and Queens' University Press, 2003. – 284 p.

8. *Gibbs D.* Urban Sustainability and Economic Development / D. Gibbs. – New York : McMillan, 2007. – 331 p.

9. *Hickling A.* Managing Decisions / A. Hickling // The Strategic Choice Approach. – Rugby : MANTEC Publications, 2005. – 483 p.

10. *Lichfield D.* Urban Regeneration for the 1990 s. / D. Lichfield. – London : London Planning Advisory Committee, 2002. – 310 p.

11. *Porter M.* The Competitive Advantage of the Inner City / M. Porter // Harvard Business Review. – 1995. – Vol. 73. – № 3. – P. 55–71.

12. *Taub R. P.* Community Capitalism / R. P. Taub. – Boston : Harvard Business School Press, 2001. – 268 p.

Надійшла до редколегії 02.09.2013 р.