

УДК 332.025

Василь ФЕДОРИШИН

УТРИМАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ДОСВІД КРАЇН ЗАГАЛЬНОГО ДОБРОБУТУ

***Резюме.** Проаналізовано досвід утримання комунальної власності в країнах загального добробуту та визначено ключові аспекти адаптації перспективних напрямів в умовах України. Доведено необхідність розроблення визначеної проблематики як складової соціальної політики на місцевому та загальнонаціональному рівнях.*

***Ключові слова:** комунальна власність, територіальна громада, соціальна політика, комунальні послуги, місцеве самоврядування, соціальний добробут, ринок послуг, умови життя.*

Vasyl FEDORYSHYN

MAINTENANCE OF THE COMMUNAL PROPERTY OF THE TERRITORIAL COMMUNITY: EXPERIENCE OF THE DEVELOPED COUNTRIES

***Summary.** Communal property is an unassisted form of the social property that is the property of the territorial community. Local communities play an important role in the economic system which, in its turn, requires forming of the adequate conditions for their efficient performance. The development of the marketplace requires a drastic increase of the role of regional administration and the municipality of domicile to reach a considerable level of usage of the communal ownership. The choice of the direction of this study is due to the practical need to develop approaches and methods of use of the communal property of the territorial community due to the lack of systematic research and methodological approach. The priority guidelines of state regulation in this sphere have been defined based on summarizing the current trends of regulating the processes of territorial community's communal property maintenance. The necessity to develop the specified problem as the constituent of the social policy at the local and national level has been proven. The analysis of the experience of the territorial communities' communal property maintenance in the developed countries has been held. The key aspects for adjustment of the prospective directions in the Ukrainian conditions have been specified.*

***Key words:** communal property, territorial community, social policy, public utilities, municipality of domicile, commonwealth, marketplace, living conditions.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку економіки України проблематика підвищення ефективності утримання та використання комунальної власності стає стратегічним напрямком удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування. В умовах ринкових відносин саме комунальна власність повинна давати той прибуток, що є ключовим джерелом наповнення місцевих бюджетів, оскільки саме ефективне утримання комунальної власності має бути надійною основою державного регулювання економіки територіальних громад та зростання їх соціального добробуту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування, розвитку та підвищення ефективності утримання комунальної власності досліджувались в наукових працях А.М. Асаула, О.І. Амоші, О.Ю. Амосова, А.Ю. Бережної, С.В. Грибовського, О.А. Гриценко, О.А. Карлової, П. Ніколаєва, Г.І. Онищука, Д.І. Файнберга. Проте теоретичні та прикладні аспекти ефективності використання комунальної власності в умовах розвитку ринку поки залишаються без ефективних соціально-економічних інструментів, які б забезпечували реалізацію на місцевих рівнях виваженої та ефективної соціальної політики у максимальному використанні комунальної власності територіальних громад.

Мета статті. Проаналізувати досвід утримання комунальної власності територіальних громад у країнах загального добробуту та виявити ключові аспекти адаптації перспективних напрямів в умовах України.

Виклад основного матеріалу. Активні соціально-економічні зміни, які відбуваються в сучасному українському суспільстві, зумовлюють неминуче залучення територіальних громад до ринкових відносин у вирішенні соціально-економічної проблематики. Належним чином мають змінюватися методи управління комунальним господарством. Тому перед органами місцевого самоврядування постає складне і досить суперечливе завдання з досягнення соціальної, неринкової за своєю сутністю мети – створення належних умов життєдіяльності для населення. Особливо гостро зазначена проблема виявляється в одній з найважливіших сфер соціального комплексу – комунального господарства, оскільки саме ця сфера безпосередньо

формує середовище проживання громади.

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Оскільки місцеве самоврядування виступає, насамперед, як вираження самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян (жителів певної території), його формування як цілісної системи в рамках усього товариства за необхідністю має відбуватися, в першу чергу, на її нижчих рівнях, у первинних осередках.

У зв'язку з цим, в системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада).

На сьогодні в Україні продовжується реформа місцевого самоврядування, метою якої є наближення його до європейської конституційної практики. Саме гармонізація законодавства нашої держави і законодавства європейських країн є одним із кроків на шляху до удосконалення нормативно-правового регулювання організації й діяльності органів місцевого самоврядування. Це дозволить створити правові, економічні та організаційні умови для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування.

Ринкові відносини потребують реформування та розвитку комунального господарства України з урахуванням досвіду, накопиченого в інших державах світу.

В Європі розроблено три моделі реформування та розвитку житлово-комунального господарства. Перша – англійська, яка передбачає повну приватизацію житлово-комунальних об'єктів. Друга – германська, яка передбачає акціонування підприємств та організацію галузі, але основний пакет акцій належить муніципалітету. Третя модель – французька, сполучення муніципальної власності на об'єкти ЖКГ та управління ними з боку приватного бізнесу на умовах довготермінових договорів оренди і сукупних інвестиційних угод [1, с.10].

Одним із найважливіших напрямків комунальних реформ в Англії є проведення об'єднань усіх муніципальних міськводоканалів в 10 регіональних державних компаній з подальшою їх приватизацією. Перед приватизацією держава списала всі заборгованості комунальних підприємств, узяла на себе всі витрати на приведення об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства в належний стан та зробила його паспортизацію. На перший план вийшли проблеми організаційних структур управління цими підприємствами, які постійно вдосконалюються. У більшості європейських країн комунальна інфраструктура не передана до приватної власності, вона залишилася муніципальною, яка експлуатується приватними підприємствами за умов договору. Комунальне господарство Франції підпорядковане комуні – найменшій адміністративно-територіальній одиниці Франції. Інфраструктура комунального господарства є власністю муніципалітетів (комунальною власністю). Усі роботи проводяться через муніципалітет. Тому, в остаточному підсумку, саме муніципалітет несе політичну та соціальну відповідальність перед громадянами [2, с.13].

Разом з тим досить широко розповсюджений і досвід застосування концесій у комунальному господарстві. Ця форма заснована на договорі концесії, відповідно до якого підприємство комунальної сфери передається в експлуатацію приватній фірмі. З огляду на викладене, можна навести такі основні характеристики комунальної сфери країн загального добробуту:

- нормативно-законодавчі системи будуються на основі врахування специфіки конкретної країни, економічних інтересів усіх суб'єктів ринку, що дозволяє сформувати ефективну систему державного регулювання їх взаємин;
- у сфері природних монополій існує чітка система контролю обґрунтованості тарифів на послуги та їх підвищення.

Розвиток конкурентних механізмів належить до компетенції муніципальної влади. На регіональних рівнях як у сфері управління, так і підряду на обслуговування представлені комунальна власність і приватний бізнес, причому в другому випадку – це фірми середнього розміру і малий бізнес. Підвищення ефективності роботи підприємств та організацій комунального господарства зумовлений:

- справедливим бюджетним розподілом коштів між різними рівнями;
- ефективним державним управлінням, яке забезпечує безперерйне поточне фінансування відтворювальних витрат регіону і муніципалітету, а також наявність у розпорядженні муніципалітетів досить пристойного бюджету розвитку територій (властиво всім країнам з розвинутою ринковою економікою);
- значним фінансуванням у рамках федеральних і регіональних цільових програм розвитку комунального господарства;
- конкурентним відбором організацій (в основному приватних підприємств) на виконання послуг з управління та надання комунальних послуг;
- розвитком методів економічного стимулювання розвитку приватного бізнесу у сферах традиційно-монопольного виконання робіт (надання послуг) [3, с.145].

Уряди багатьох країн загального добробуту у межах соціально-економічних програм і програм реформування державного сектора економіки проводили приватизацію об'єктів комунального господарства керуючись тим, що державні підприємства – це частіше національні зобов'язання, ніж національне майно. Для територіальних громад набагато краще, якщо підприємства будуть передані приватному сектору, який принесе дохід на основі конкуренції. Паралельно з процесом приватизації йшов пошук нових форм надання комунальних послуг за участю представників приватного бізнесу.

При цьому зберігається надання послуг муніципальними службами, в першу чергу, у сфері комунального обслуговування. Муніципалітет тут виступає організатором виробництва послуг. Іншими словами, надання послуг здійснюється не самим муніципалітетом, а підприємствами, заснованими на муніципальній власності й підзвітними муніципалітету. Надання подібних послуг здійснюється муніципальними департаментами по «санітаризації» (збір, вивезення, утилізація харчових відходів і побутового сміття та інше), департаментами парків (озеленення, благоустрій міської території та інше), департаментами по автомагістралях тощо.

Розповсюдженою формою надання муніципальними службами послуг у розвинених країнах є міжтериторіальні угоди (договори на обслуговування), при яких адміністративно-територіальні утворення (наприклад, «city» в США) можуть укласти угоди на надання тих чи інших послуг, які вони не можуть надати споживачам самі або вважають їх надання власними силами нерациональним, з більш високими владними структурами (наприклад, урядами штатів). Останні надають послуги тим представникам територій, які в змозі й готові їх купити. У даному випадку один орган управління може дозволити собі найняти інший і оплатити надані послуги. Аналогічно вирішено питання про надання комунальних послуг із водо-, газо-, теплопостачання, водовідведення, прибирання снігу тощо [4, с.22]. У договірних відносинах беруть участь два органи управління, крім того, один є організатором, а інший – надавачем послуг. Як показує досвід США, Великобританії, Канади, Німеччини, Швеції, Японії та інших країн, це дозволяє економічніше використовувати фінансові ресурси, потужності й можливості виробників послуг.

Використання такої інституціональної моделі забезпечення послугами може бути перспективним і в нашій країні. Для її реалізації потрібно:

- 1) оцінити можливості комунальних служб, підприємств, організацій з надання послуг, які відповідають стандартам якості, потрібному асортименту і лімітам витрат;
- 2) проаналізувати потреби різних груп населення в комунальних послугах;
- 3) розробити й налагодити механізм договірних взаємовідносин і розрахунків при укладенні угод між різними адміністративно-територіальними одиницями;
- 4) узагальнити інформацію про можливих виробників послуг в інших адміністративно-територіальних одиницях.

Місцеві органи виконавчої влади можуть укласти угоди, договори, контракти не лише один з одним, а й з приватними фірмами. Зокрема, у Великобританії, Швеції місцева влада усвідомила, що монопольний стан комунальних служб стримує покращення умов проживання у великих містах. Також поширена практика продажу транспортним компаніям (як комунальним, так і приватним) автобусних і трамвайних ліній на конкурентній основі. Наприклад, близько 250 з 400 маршрутів «лондонських автобусів» було запропоновано для заявок приватним

власникам, але самі маршрути в приватне володіння не відійшли. Частота руху автобусів на лінії встановлюється органами місцевого самоврядування (муніципалітетами). При невиконанні приватною компанією обумовлених у контракті умов вводяться штрафні санкції. Практика засвідчила, що перехід «лондонських автобусів» на конкурентну систему роботи дав економію як муніципальним транспортним підприємствам (вони також учасники конкурентної боротьби), так і приватним фірмам. У середньому економія становила близько 15 %). Аналогічні процеси відбуваються в Швеції. Наприклад, влада Гетеборга передала в приватне володіння (користування) всі автобусні маршрути і почала приватизацію трамвайних [5, с.40].

Процес реформування комунального господарства свого часу пережили всі розвинені країни світу. Звертаючись до досвіду Європи, можна виокремити різні моделі управління. Модель, за якою реформувалося ЖКГ Чехії, передбачала, що мешканці можуть приватизувати лише власні квартири. В той же час уся будинкова інфраструктура продавалася окремому власнику – юридичній чи фізичній особі, що відповідає за підтримання будинку в належному стані. Цей власник, з одного боку, надає мешканцям послуги з утримання будинку та прибудинкових територій, з іншого, – є представником їх інтересів у стосунках з постачальниками води, тепла, газу, електроенергії. Таким чином, мешканцям не нав'язувалася вимога ставати повноцінними співвласниками будинку з відповідними правами та обов'язками. Їх обов'язок полягав лише у своєчасній сплаті комунальних послуг. Тарифи при цьому встановлюють ті, хто їх надає, за погодженням з владою.

Інша модель – її на пострадянському просторі вдало запровадила Естонія – передбачала перехід у власність мешканців не тільки квартир, а й усього будинку з відповідними можливостями й обов'язками. Мешканцям потрібно було утворити наглядові комітети та призначити управлінців, які б займалися усіма проблемами з утримання будинку та захистом їхніх інтересів у відносинах із зовнішніми постачальниками послуг. Обидві моделі мають переваги й недоліки, але їх позитивом було те, що вони проведені цілеспрямовано, швидко, з відповідним законодавчим забезпеченням.

Нововведення в комунальній сфері розвинених країн, які базуються на раціональному поєднанні централізації й децентралізації, дали позитивні результати. Вони активізують ринок послуг і покращують умови життя споживачів. Подібну практику необхідно застосовувати при організації міського водопроводу, газо-, електро-, теплопостачання, тобто до роботи тих служб, які прийнято вважати монополізованими [6, с.75].

У містах і селищах до розгортання централізованих систем комунального забезпечення доцільно ширше застосовувати індивідуальні та групові установки комунального обслуговування (водо-, газо-, теплопостачання), які в подальшому, за необхідності, можна під'єднати до мереж централізованого забезпечення. У Канаді майже в усіх невеликих територіальних громадах застосовуються тільки децентралізовані системи комунального обслуговування житлових будинків, що дозволило за короткий термін часу поліпшити весь житловий фонд. Подібний досвід може широко застосовуватись і в нашій країні, особливо в місцях житлового будівництва на окраїні великих міст. Зокрема, для індивідуальних котеджів і малоповерхових будинків. Ефективність такого підходу доведена і досвідом деяких країн Східної Європи (Польща, Словаччина, Чехія, Югославія).

На сьогодні в комунальній власності утримуються підприємства, які неспроможні виживати в нестабільних фінансово-економічних умовах, тобто не самоокупні. По-друге, це об'єкти, які потребують вкладання значних коштів на їхнє відновлення, реконструкцію, ремонт тощо. Сюди ж належать об'єкти незавершеного виробництва та будівництва, які потребують негайного достатнього фінансування. І саме головне – це переважна частина об'єктів соціальної сфери. Усе це повинно фінансуватись, утримуватись за рахунок місцевих бюджетів. Але в умовах грошового дефіциту не кожна рада, законодавчо наділена повноваженнями управляти комунальним майном, витримає таке навантаження. Тому доцільно було б передбачити державний захист права комунальної власності, законодавчо визначити підстави та винятки безоплатного передавання права комунальної власності. Ці норми, до слова, закладено в проекті закону «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності, об'єктами спільної власності територіальних громад» [7, с.221].

Існуючу систему територіальної організації влади в Україні необхідно вдосконалити,

аби не допустити подальшого дублювання функцій центральних, місцевих органів влади та органів самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг. Центральні органи виконавчої влади та місцеві держадміністрації потрібно звільнити від невластивих їм функцій, а саме, не пов'язаних із забезпеченням інтересів держави в певному регіоні. За виконавчими органами слід залишити функції загальнодержавного значення: контроль над роботою правоохоронних органів, прокуратури, оборонна робота, утримання державних підприємств та інших об'єктів комунальної власності й контроль за ними. Органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, мають перебрати на себе більшість господарських функцій, які сьогодні перебувають у компетенції державних адміністрацій. Це, насамперед, реалізація місцевих програм соціально-економічного розвитку та утримання об'єктів спільної власності територіальних громад.

Слід також визначити повноваження, з яких місцеві адміністрації є підзвітними органам самоврядування, а також розширити організаційно-правові можливості діяльності органів самоврядування на районному й обласному рівнях, конкретизувавши їхні повноваження в усіх галузях господарювання. Крім цього, треба визначити та розмежувати повноваження, відповідальність і підпорядкованість сільських, селищних та міських голів. Останні в одній особі суміщають обов'язки як керівника місцевого органу самоврядування, не підзвітного в своїй діяльності радам вищого рівня, так і голови виконкому, котрий водночас є підзвітним місцевій адміністрації. Саме така неврегульованість дає підстави для втручання не тільки центральним виконавчим структурам, а й місцевій адміністрації в діяльність органів самоврядування з вирішення питань формування структури, чисельності виконавчого апарату та витрат на утримання ради.

Також доцільно було б привести Закон України «Про бюджетну систему в Україні» у відповідність до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачивши пряму підпорядкованість, підконтрольність і підзвітність фінансових органів при формуванні місцевих бюджетів та використанні виділених коштів.

Висновки. Проведений аналіз утримання комунальної власності актуалізує системну діяльність у розрізі ефективного управління соціальною сферою територіальних громад та ефективного утримання комунальної власності як передумови стабільності та розвитку суспільної системи в цілому та забезпечення високого рівня життя населення зокрема. З огляду на це слід визначити основні акценти у проведенні соціальної політики місцевими органами влади. Розвиток комунального господарства територіальних громад необхідно здійснювати з урахуванням закордонного та вітчизняного досвіду шляхом реалізації цільових комплексних програм на всіх рівнях управління та пов'язувати його з розвитком усіх галузей економіки України, а також враховувати внутрішні та зовнішні зв'язки.

Для реалізації основних напрямів розвитку територіальних громад необхідно підняти технічний рівень на підприємствах і в організаціях комунальної сфери, для чого необхідно постійно реалізовувати нові підходи та інноваційні технології на об'єктах комунального призначення. Впровадження заходів науково-технічного розвитку повинно спрямовуватися на зниження всіх видів витрат, собівартості й тарифів комунальних послуг.

Для впровадження розроблених програм необхідно вдосконалювати фінансування, періодично проводити перепідготовку управлінських кадрів комунальної сфери, формувати регіональні робочі групи для здійснення допомоги в реалізації намічених заходів на всіх рівнях виконавчої влади. Такий підхід має закріпити модель комунальної власності, яка відповідатиме сучасному рівневі розвитку продуктивних сил, забезпечуватиме їх розвиток, враховуючи необхідність формування інноваційної структури виробництва та стимулюватиме максимальне задоволення соціально-економічних потреб територіальних громад у цілому та кожного громадянина зокрема.

Conclusions. The analysis of the maintenance of the communal property actualizes the system activity in terms of the effective management of the social sphere of the territorial communities and the efficient maintenance of communal property as the prerequisite for the stability and development of the social system as well as providing the high living standards. With this in mind, we should define the main emphasis in conducting the prudent social policy by local authorities.

Development of municipal services of local communities should be implemented taking into

account the foreign and domestic experience through the implementation of targeted complex programs at all levels of management as well as associating it with the development of all sectors of the economy of Ukraine, and also taking into account internal and external contacts.

To realize the main directions of the development of local communities, it is necessary to raise the technical level of the enterprises and organizations of public utilities through the constant implementation of the new approaches and innovative technology at the facilities for the communal purposes. Implementation of measures of scientific and technological development should be directed to the reduction of all types of costs, production costs and tariffs of public utilities.

To implement the developed programs, it is necessary to improve funding, hold periodic retraining of communal management personnel, form regional working groups to assist in the implementation of the planned measures at all levels of government. Such an approach should secure a model of communal property that will meet the level of the productive forces in the country, ensure adequate rate of further development, taking into account the need to create the innovative structure of production and stimulate the maximum satisfaction of socio-economic needs of territorial communities as a whole and each citizen in particular.

Використана література

1. Белопольський, М. Г. Перспективи розвитку міського господарства [Текст] / М. Г. Белопольський // Економіка та держава. – 2008. – № 12. – С. 8–13.
2. Логвиненко, В.І. Науково-методичні засади формування системи управління, яка забезпечує безперервне зростання ефективності виробництва житлово-комунальних послуг [Текст] / В.І. Логвиненко // Менеджер – 2009. – № 1 (47). – С. 10–15.
3. Лукьянченко, А.А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития : монография [Текст] / А.А. Лукьянченко ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – 209 с.
4. Карлова, Е.А. Современные аспекты формирования конкурентной среды в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины [Текст] / Е.А. Карлова // Коммунальное хозяйство городов. – 1999. – № 20. – С. 21–23.
5. Here we go again: Housing. A house-price correction is on its way, and the government won't like it any more than homeowners will // The Economist. – London, 2002. – Vol.363. – No. 8277, June 15–21. – P. 39–40.
6. Письмаченко, Л.М. Державне управління у галузі житлового і комунального господарства: проблеми та шляхи їх вирішення [Текст] / Л.М. Письмаченко // Економіка та держава. – 2009. – № 4. – С. 74–76.
7. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» від 24 червня 2008 року № 1869-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 46. – С. 1864.