

*І. Б. Гуськова,
аспірант, кафедра економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК РЕСУРС МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

I. Guskova,
post-graduate student of Economical Theory and Finances Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine

COMMUNAL PROPERTY AS RESOURCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

У статті автор розглядає особливості комунальної власності як важливого ресурсу місцевого самоврядування та місцевих громад, визначає особливості суб'єктів і об'єктів у системі управління комунальною власністю.

In the article the author analyses the features of municipal property as important resource of local self-government and local communities, determines peculiarities of subjects and objects in the system of municipal property management.

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

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

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Останнім часом багатьма авторами актуалізуються проблеми стратегічного розвитку територій, що багато в чому викликане трансформацією стосунків власності, становленням і розвитком нових форм довгострокової взаємодії суб'єктів місцевої економіки, спрямованих на її ефективне функціонування. І, звичайно ж, питання управління комунальною власністю як економічною основою та важливішим ресурсом місцевого самоврядування посідають тут центральне місце. Більше того, деякі автори вважають, що ефективність місцевого самоврядування зумовлюється обсягами комунальної власності, які повинні відповідати виконуваним органами місцевого самоврядування функціям. Наприклад, наявність в комунальній власності установ пасажирського автотранспорту, освіти і охорони здоров'я пов'язана з виконанням функцій забезпечення можливості переміщення по усій території, створення, розвитку, і забезпечення функціонування комунальних установ дошкільної, шкільної і середньої спеціальної освіти, установ охорони здоров'я. Усе це визначає актуальність і обумовлює необхідність дослідження комунальної власності як ресурсу місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання управління комунальною власністю розглядаються в працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, зокрема таких, як Т.Т. Авдеева, Е.Г. Аніміца, А.Г. Бабун, С.Л. Бездольний, А.Г. Воронін, В.Г. Ігна-

тов, Л.М. Малік, В.В. Рудой, А.Т. Тертишний, С.В. Тюренок, Ю.В. Філіппов та ін. Проте розгляд комунальної власності саме як ресурсу місцевого самоврядування та місцевих громад в сучасних умовах все ще потребують належного висвітлення.

МЕТА СТАТТІ

Визначити сутність комунальної власності як ресурсу місцевого самоврядування та особливостей управління цим ресурсом.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Населений пункт повинен існувати як незалежний господарюючий суб'єкт, що вирішує завдання місцевого значення за рахунок коштів місцевого бюджету і ефективного використання комунальної власності. У чому ж полягає особливість комунальної власності? З одного боку, органи місцевого самоврядування використовують комунальну власність для того, щоб впливати на поведінку господарюючих суб'єктів на користь населення і отримувати дохід від використання комунальної власності [7].

З іншого боку, комунальна власність повинна слугувати для задоволення колективних потреб населення (прибирання вулиць, протипожежна служба, громадський транспорт та ін.), тобто має соціальне значення. Тому комунальна власність має подвійний характер і поєднує в собі принципи прибутковості та соціальної користі.

Не будь-яка комунальна власність може приносити дохід, а тому прибуткову комунальну власність необхідно використовувати так, щоб була можливість отриман-

ня коштів на утримання безприбуткової (а іноді й збитковою) комунальної власності. Іншими словами, зусилля повинні спрямовуватись не на дохід заради доходу, а на дохід заради утримання безприбуткової комунальної власності, що має соціальне значення.

Поза сумнівом, комунальне майно повинне слугувати не для цілей збагачення і особистого прибутку, шляхом звичайного привласнення створюваної в господарстві додаткової вартості, а суспільно корисним цілям. Ще в Древній Греції і Древньому Римі у муніципалітетів було власне майно, використовуване в загальних інтересах громадян полісу. Проте при цьому не варто забувати про те, що прийняті в комунальну власність соціально значущі об'єкти вимагають постійного фінансування. Тому не слід захоплюватися "комунальним соціалізмом", що має на увазі масову комуналізацію суспільно-корисних і торгово-промислових підприємств з їх експлуатацією на користь місцевої громади, без витягання прибутку або з наданням громадянам безвідплатних послуг. Успішна політика комуналізації повинна призводити до наявності у органів місцевого самоврядування значної власності, що не лише слугує цілям місцевого благоустрою, але і приносить дохід до місцевого бюджету.

Специфіка комунальної власності полягає також в складному характері її об'єктів, які, з одного боку, мають одне цільове призначення, оскільки призначені для вирішення питань суто місцевого значення: задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних і побутових потреб населення; але з іншого є багатофункціональними, оскільки є задіяними у вирішенні широкого кола місцевих питань, зокрема використовуються для забезпечення доходу місцевого бюджету (за рахунок реалізації комунального майна, його орендного використання), для зміцнення соціальної інфраструктури території (через розвиток інститутів соціального захисту населення і забезпечення зайнятості), для розвитку інженерної інфраструктури території (транспортної, інформаційної, побутових та інженерних комунікацій), для стимулювання розвитку малого і середнього бізнесу, створення і зміцнення ринкової інфраструктури тощо.

Склад майна, яке може знаходитися в комунальній власності, визначається компетенцією органів місцевого самоврядування і необхідністю створення умов для їхньої діяльності. Крім того, у ряді випадків органи місцевого самоврядування повинні створювати умови для надання певних послуг населенню, тобто їх діяльність має бути спрямована на розвиток необхідної інфраструктури, що знаходиться в інших формах власності. Залежно від цього вирішується питання про можливість знаходження тих чи інших об'єктів майна в комунальній власності.

Цікавий факт, на який звернули увагу Є. Аніміца і А. Тертишний, відносно того, що разом з об'єктами складний, багаторівневий характер мають і суб'єкти комунальної власності [1]. Немає сумніву, що право користування і розпорядження комунальною власністю належить членам територіальної громади, саме вона виступає в ролі власника першого рівня.

У той же час, на практиці ця правомочність громадян в більшій частині є декларативною, як власник комунального майна населення виступає більш ніж опосередковано. Воно лише володіє комунальною власністю, передаючи право розпорядження і користування нею в частині видання нормативних актів виключно відповідному органу місцевого самоврядування, який здійснює це право самостійно, в порядку, встановленому чинним законодавством [2].

Таким чином, реальні майнові права відносно комунальної власності має не само місцеве населення, а обрані ним органи і посадовці місцевого самоврядування, зведені в статус суб'єктів права комунальної власності другого рівня. Виходячи з цього можна стверджувати, що стосунки управління комунальною власністю по суті є стосунками "принципала" і "агента".

Ще однією особливістю комунальної власності є її монополійний характер. Комунальна власність монополійна за своєю суттю, і ця обставина має подвійний характер. З одного боку, поєднання в одних руках більшості питань місцевого життя дозволяє проводити особливу політику, у тому числі і політику мінімально суперечливого розвитку. Це спирається на можливість у рамках цілісності розвивати одні "справи" за рахунок інших шляхом перерозподілу коштів усередині єдиного господарства, зокрема безприбуткову освіту, охорону здоров'я, соціальну допомогу за рахунок прибуткової сфери комунальних послуг. Але, з іншого боку, монополізм завжди є монополізм, і комунальна діяльність несе в собі всі його небезпеки і недоліки [4].

У нормально функціонуючій ринковій економіці межі між видами власності часто розмиті, оскільки власність отримується, відчужується, ділиться на частини і переходить з одного виду в інший. Цей ринковий перехід власності регулюється особливим законодавством у звичайному режимі. Проте нерідко в політичних, соціальних або інших цілях виникає необхідність збільшити обсяг однієї з форм власності, прискорюючи і полегшуючи перехід в неї інших форм за допомогою спеціального законодавства. Ці закони дозволяють при виконанні й оформленні певних умов отримати "чужу" власність не за ринковими цінами і навіть іноді всупереч бажанню її колишнього власника. Оскільки видів власності три, то такий перехід існує по відношенню до кожного з них.

Слід визнати, що однією з причин низької результативності економічних реформ і реформи місцевого самоврядування в Україні є недостатньо продумане проведення перетворень форм і стосунків власності. Більше того, стосунки власності є центральною проблемою в процесі формування і розвитку системи управління комунальною власністю, оскільки на території сучасних населених пунктів розташовані об'єкти, які можуть знаходитися як в державній, так і в комунальній власності.

Що ж до права розпорядження, то відносно частини майна, яке знаходиться в комунальній власності, назване право власника обмежене органами державної влади. Наприклад, державні субвенції, що є частиною місцевого бюджету, входять в місцеву казну і, отже, в комунальну власність, але право розпорядження ними обмежене державними органами і вимагає цільового використання.

Провівши суб'єктно-об'єктний аналіз комунальної власності і, визначивши її відмінні ознаки, ми розглянули її лише з одного, статичного, боку. Тим часом комунальна власність — це категорія, що має у своїй основі динамічні прояви, оскільки вона не просто характеризує приналежність об'єкту певному суб'єктові, а повинна задовольняти різноманітні потреби членів територіальної громади, приносити реальну користь місцевим співтовариствам. А це можливо тільки у тому випадку, якщо комунальна власність ефективно реалізується, тобто забезпечує зростання добробуту громадян або безперервно створює відповідний її профілю продукт, відтворюючи всі умови існування місцевої соціально-економічної системи.

Беручи це до уваги, комунальну власність можна визначити як систему стосунків з привласнення членами територіальної громади засобів виробництва і предметів споживання, спільного володіння, користування і розпорядження природними ресурсами, виробничою і соціальною інфраструктурою в цілях забезпечення економічного зростання і відтворення соціально-економічної територіальної системи [3, с. 5].

З цього визначення випливає, що комунальна власність завжди виступає в двох взаємопов'язаних про-явах: як господарсько-майновий (речовий) і економічний (вартісний) комплекс. Як майново-господарський комплекс комунальна власність надає територіальній громаді конкретні товари і послуги: тепло в будинках, світло на нічних вулицях, транспортні послуги та ін. Цінність комунальної власності в цьому відношенні вимірюється в одиницях тих товарів і послуг, які можуть бути вироблені та реально виробляються при її вживанні.

Як економічний комплекс комунальна власність є чисто ринковою, капіталізованою цінністю. Вона визначається здатністю цієї власності приносити територіальній громаді фінансові кошти або ж економити їх. Цінність власності в цьому відношенні визначається обсягом тих грошових коштів, які може отримати місцевий бюджет і органи місцевого самоврядування в процесі її активного використання [5].

Між цими різними сторонами комунальної власності існує щонайтісніший взаємозв'язок, оскільки послуги, що виробляються на основі використання об'єктів цієї форми власності, можуть надаватися населенню за плату, що сприяє формуванню конкретних, виражених у вартісному вимірі, економічних результатів функціонування комунальної власності.

Звичайно, найкращою була б ситуація, якби всі товари і послуги, що виробляються на основі використання об'єктів комунальної власності, надавалися населенню за плату, що покриває їх собівартість. Проте практика показує, що продукт, вироблений в комунальному секторі економіки, як правило, не має еквівалентного обміну на грошові кошти споживачів і, отже, від початку є збитковим. Виключення складає, мабуть, продукція лише деяких високоприбуткових комунальних підприємств.

Тому для того, щоб процес виробництва матеріальних благ, що задовольняють суспільні потреби місцевих співтовариств, здійснювався безперервно, тобто носив характер відтворення, органам місцевого самоврядування постійно потрібні додаткові кошти для його регенерації. Ці кошти можуть бути або надані органам місцевого самоврядування в порядку бюджетного регулювання, або зароблені ними самостійно. Але в умовах сучасної України, коли і центральний, і місцеві бюджети уразливі в прибутковій частині, стабільної і достатньої фінансової допомоги органам місцевого самоврядування чекати не доводиться.

Природний вихід із ситуації, що склалася, полягає в саморозвитку територій за рахунок заробляння коштів власними силами. Проте для того, щоб органи місцевого самоврядування могли отримувати суттєві прибутки з відповідних територій, на цих територіях повинні знаходитися капіталоутворюючі (доходоутворюючі) об'єкти комунальної власності [5]. Іншими словами, на сучасному етапі розвитку економіки нашої країни населені пункти можуть стабільно функціонувати тільки за умов дотримання на їх території динамічної рівноваги між капіталопоглинаючими і капіталоутворюючими об'єктами комунальної власності. Саме цей принцип в обов'язковому

порядку має бути покладений в основу формування комунальної власності, інакше органи місцевого самоврядування будуть позбавлені будь-якої можливості якісно і в повному обсязі задовольняти потреби населення, що утворює місцеве співтовариство.

У той же час, процес приватизації наклав істотний відбиток на структуру комунальної власності, оскільки він виключив з її складу багато доходоутворюючих об'єктів і тим самим увійшов до певного протиріччя з потребами органів місцевого самоврядування. Хоча слід зауважити, що за своєю природою це протиріччя є немимим, воно закономірно виникає з неспівпадіння корінних інтересів різних економічних суб'єктів, що беруть участь у стосунках власності [8].

При цьому з одного боку знаходяться органи місцевого самоврядування, зацікавлені мати у своїй власності будь-яке підприємство, здатне приносити стабільний дохід до місцевого бюджету, що цілком виправдано з позицій його повноцінного формування; з іншого боку знаходиться багатовіковий досвід розвитку економічних стосунків, що свідчить про недоцільність створення або збереження комунальних підприємств у таких галузях, в яких може активно діяти приватний бізнес, наприклад, у торгівлі, сфері послуг, виробництві сільсько-господарської продукції та ін.

Слід враховувати, що наявність у комунальних підприємств особливих джерел фінансування у вигляді дотацій за рахунок коштів платників податків, а також менший ступінь їх ризику при здійсненні господарської діяльності ставлять комунальні підприємства в переважне становище перед підприємствами інших форм власності, що веде до спотворення принципу рівності в конкурентній боротьбі та в результаті негативно відбивається на розвитку ринків відповідних товарів і послуг [6]. Виходячи з цього приватизація комунальної власності є необхідним і цілком виправданим процесом, що сприяє розвитку місцевої економіки в цілому.

Таким чином, можна стверджувати, що в основі формування комунальної власності спочатку лежать, принаймні, два економічні протиріччя, що є результатом взаємодії різноспрямованих інтересів різних суб'єктів економічних стосунків. Перше з них, розглянуте вище, — це протиріччя між потребою органів місцевого самоврядування в доходоутворюючих об'єктах муніципальної власності та процесом приватизації муніципального майна. Як друге може бути назване протиріччя між приватизацією і комуналізацією раніше приватизованого майна.

При цьому, якщо результатом першого протиріччя становлення комунальної власності в Україні стало скорочення кількості об'єктів, здатних приносити органам місцевого самоврядування стабільний дохід, то друге протиріччя послугувало причиною істотного збільшення обсягів бюджетних витрат місцевих органів влади. Це пов'язано з тим, що в умовах становлення ринкових стосунків і економічних криз, що повторюються, багато приватизованих підприємств в цілях зниження собівартості своєї продукції і підвищення її конкурентоспроможності пішли шляхом відмови від підвідомчих їм об'єктів соціально-культурного і комунально-побутового призначення. Передача цих об'єктів на баланс органів місцевого самоврядування не лише не збільшила майнові активи місцевої влади, але, навпаки, зменшила їх, оскільки характер цих об'єктів вимагав додаткових витрат на їх ремонт і утримання, що істотно перевищує реальні прибутки, що отримуються за рахунок їх використання.

Таким чином, первинний етап формування комунальної власності в Україні, що протікав на тлі вказаних протиріч, не сприяв зміцненню економічних основ місцевого самоврядування в нашій країні. Структура майново-фінансового комплексу населених пунктів, що склалася в результаті розмежування державної власності та приватизації, характеризується переважанням об'єктів, які вимагають бюджетного фінансування з боку органів місцевого самоврядування, що в умовах постійного браку бюджетних коштів практично нездійсненно. Причому, чим менше населений пункт, тим більша доля в загальному обсязі комунальної власності вказаних вище об'єктів і, відповідно, більше проблем з їх утриманням і фінансуванням.

Тому при розмежуванні власності особливо важливо враховувати той факт, що вона виступає як джерело прибутків і як інфраструктура для здійснення певних завдань. Іншими словами, при розмежуванні власності за органами місцевого самоврядування мають бути в обов'язковому порядку закріплені майнові об'єкти і земельні ділянки, які складають інфраструктуру предметів ведення місцевого самоврядування. Крім того, дуже важливо при цьому забезпечити завершеність технологічних циклів.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Як підсумок викладеному вище, можна стверджувати, що комунальна власність як економічна категорія має низку специфічних рис і ознак, що полягає в такому.

По-перше, це недержавна форма власності. Відносно недосконалення місцевого самоврядування як форми народовладдя породжує необхідність створення відповідних економічних стосунків як економічної основи цієї форми влади. Хоча, слід визнати, що іноді важко розмежувати державну і комунальну власності, оскільки вони обидві є видами публічної власності. Тому ставлення до комунальної власності як до децентралізованої форми державної власності досі залишається дуже поширеним у свідомості громадян нашої країни.

По-друге, комунальна власність не є приватною в її класичному розумінні. До складу комунальної власності входять соціальний житловий фонд населеного пункту, майно місцевих органів влади, місцеві фінанси, об'єкти, за допомогою яких здійснюється комунальне обслуговування населення, підприємств і організацій території. До неї також належать споруди і мережі водопровідно-каналізаційного господарства, тепlopостачання, електропостачання, інженерна інфраструктура, підприємства і організації місцевого підпорядкування і тому подібне. У цьому сенсі комунальна власність граничить з державною власністю, з одного боку, і приватною власністю, з іншого, утворюючи деякий "коридор свободи" комунального управління. В той же час вона не є і змішаною формою власності.

По-третє, комунальна власність на відміну від приватної не може бути орієнтована тільки на отримання доходу. Її розміри мають бути достатніми для нормальної життєдіяльності населення відповідної території. Але це не означає, що місцеві органи влади позбавлені права отримувати економічний ефект від використання комунальної власності, навпаки, вони зобов'язані отримувати його від ефективного управління цією системою.

Таким чином, комунальна власність повинна слугувати, передусім, для задоволення суспільних інтересів, вона має соціальну значущість і спрямованість, є засобом благоустрою і в той же час джерелом прибутковості

місцевих бюджетів. Комунальна власність включає широку мережу об'єктів як господарського, так і соціально-побутового призначення, що локалізовані у рамках населеного пункту і є основою територіальної відтворювальної системи, а від рівня розвитку комунальної власності й ефективності використання її складових і усієї системи в цілому багато в чому залежить якість життя місцевого населення.

Вдосконалення системи управління комунальною власністю має стати предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Анимица Е.Г. Основы местного самоуправления / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. — М.: ИНФРА-М, 2006. — 392 с.
2. Бабун А.Г. Организация местного самоуправления / А.Г. Бабун. — СПб.: Питер, 2005. — 192 с.
3. Бездольный С.Л. Развитие муниципальной экономики в условиях перехода к рынку / С.Л. Бездольный / Автореф. дисс. канд. экон. наук. — Ростов н/Д., 1998. — 24 с.
4. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики / А.Г. Воронин. — М.: Финансы и статистика, 2002. — 279 с.
5. Игнатов В.Г. Местное самоуправление / В.Г. Игнатов, В.В. Рудой. — Ростов н/Д.: Феникс, 2003. — 384 с.
6. Тюренков С.В. Регулируемое местное хозяйство и перспективы муниципального самоуправления / С.В. Тюренков // Муниципальная экономика. — 2000. -№ 2. — С. 56—61.
7. Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства / Ю.В. Филиппов, Т.Т. Авдеева. — М.: Дело, 2000. — 264 с.
8. Черкасов Г.И. Общая теория собственности / Г.И. Черкасов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — 263 с.

References:

1. Animitsa E.G. (2006), *Osnovy mestnogo samoupravlenija* [Bases of local self-government], INFRA-M, Moscow, Russia.
2. Babun A.G. (2005), *Organizacija mestnogo samoupravlenija* [Organizing of local self-government], Piter, St.-Petersburg, Russia.
3. Bezdol'nyj S.L. (1998), *Razvitie municipal'noj jekonomiki v uslovijah perehoda k rynku* [Development of municipal economy in the frameworks of transition to the market], Rostov-na-Donu, Russia.
4. Voronin A.G. (2002), *Municipal'noe hozjajstvovanie i upravlenie: problemy teorii i praktiki* [Municipal economy and management: problems of theory and practice], Finansy i statistika, Moscow, Russia.
5. Ignatov V.G., Rudoj V.V. (2003), *Mestnoe samoupravlenie* [Local self-government], Feniks, Rostov-na-Donu, Russia.
6. Tjurenkov S.V. (2000), "Regulated local economy and perspectives of municipal self-government", *Municipal'naja jekonomika*, vol. 2, pp. 56—61.
7. Filippov Yu.V., Avdejeva T.T. (2000), *Osnovy razvitija mestnogo hozjajstva* [Bases of local economy development], Delo, Moscow, Russia.
8. Cherkasov G.I. (2003), *Obshhaja teorija sobstvennosti* [General theory of property], YUNITI-DANA, Moscow, Russia.

Стаття надійшла до редакції 03.10.2013 р.