

УДК 352.07

О. Ю. Бобровська,
доктор наук з державного управління, доцент
О. І. Замковий,
аспірант, Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії державного
управління при Президенті України

ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ БАЗИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Аналізуються напрями та форми використання комунальної власності в облаштуванні справ територіальної громади. Розглядається корпоратизм відносин власності в муніципальних утвореннях.

Directions and forms of municipal property application in the territorial community issues improvement are analysed. Corporatism of property relationship in municipal organizations is considered.

Ключові слова: комунальна власність, інституалізація, муніципальне утворення, корпоративні відносини, приватизація, оренда, економічний базис.

Key words: municipal property, institutionalization, municipal organization, corporative relations, privatization, rent, economic base.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Сучасний розвиток українського суспільства значною мірою залежить від ефективності управління на всіх рівнях суспільної та господарської діяльності. Однією з таких сфер є комунально-майновий комплекс територіальних громад.

Реформування та підвищення ефективного функціонування комунально-майнового комплексу місцевих органів влади відповідно до вимог часу — це проблема, яка посідає чільне місце в системі розвитку місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Існує багато різних формулювань щодо власності та її різновидів. Зокрема [11], розглядають її як володіння й розпорядження речами; речі, рухомі й нерухомі, що комусь належать, та розрізняють власність приватну, комунальну і державну в залежності від того, чи речі (майно) належать приватній особі, громаді (спільноті) чи державі. Або — як на-

лежність засобів і продуктів виробництва народові, а також відповідним фізичним чи юридичним особам [12]. Не позбавлено сенсу і формулювання власності як економічної категорії, котра відбиває права володіння, розпорядження і користування майном, яке належить одній чи кільком особам, розрізняючи такі її форми: особисту і колективну, а також державну та приватну [9].

Слушною є позиція А. Кобілева, який відзначає такі риси муніципальної власності. По-перше, це недержавна форма власності. По-друге, виникнення муніципальної власності пов'язане, але опосередковано, із процесом приватизації державної власності. По-третє, муніципальна власність не є приватною власністю, оскільки не може бути орієнтована тільки на отримання доходу. Її розміри та склад мають бути достатніми для нормальної життєдіяльності населення відповідної території. Особливість відносин цієї форми власності визначається характеристиками муніципальних громадських благ, які об'єктивно зумовлюють усупільнення праці на рівні муніципального сектора і визначають загальний характер привласнення її

об'єктів та суб'єкту структуру [14].

Комунальна власність — це публічна форма власності, яка належить територіальним громадам та їхнім об'єднанням.

У пострадянський період термін "комунальна власність" вперше з'явився в Законі України "Про власність", прийнятому Верховною Радою України 26 березня 1991 р. [2]. Відповідно до ст. 31 цього закону в Україні поряд із загальнодержавною власністю з'явилась і державна комунальна власність, як власність окремих адміністративно-територіальних одиниць. Фактично назва "державна комунальна власність" відображала не розмежованість об'єктів державної і, власне, комунальної власності, яка певною мірою існує й понині. Конституція України 1996 р. уточнила форми власності в державі, зокрема вона визнала комунальну власність як самостійну і незалежну від держави форму публічної власності.

В Основному Законі інститут комунальної власності набув не тільки юридичного визнання, але й певних гарантій реалізації. Ст. 142 Конституції України [1] фактично визначено приблизний перелік об'єктів права комунальної власності. До цих об'єктів відносяться рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Конституція України закріпила статус комунальної власності як складного конституційно-правового інституту, функціонування якого залежить від багатьох суб'єктів конституційного права: громадян, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади тощо. По суті, Конституція заклала такі основи реалізації комунальної власності, які дають змогу з допомогою конституційно-правових важелів гарантувати їй належне та конституційне використання. На теперішній час, після скасування Закону України "Про власність", питання власності розглядаються ще й Цивільним та Господарським Кодексами.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою даної статті є дослідження інституціональної бази формування і розвитку комунальної власності, окреслення складових і напрямів її удосконалення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Відповідно до ст. 35 Закону України "Про власність" до об'єктів права комунальної власності нале-

жить: майно, що забезпечує діяльність відповідних рад та утворюваних ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям; інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території, а також майно, передане у власність адміністративно-територіальної одиниці іншими суб'єктами права власності.

Однак, повніший перелік об'єктів права комунальної власності даний у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., згідно зі ст. 60 якого підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти — визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [3].

Зазначені суб'єкти права державної та комунальної власності здійснюють належні їм повноваження, використовуючи, зокрема, особливий правовий інститут — управління. Таке управління державним майном від імені народу (населення адміністративно-територіальної одиниці) спершу здійснювали відповідно Верховна Рада України, місцеві ради народних депутатів України та уповноважені ними державні органи (ст. 33 Закону України "Про власність"), а після прийняття Конституції — безпосередньо Кабінет Міністрів України, територіальні громади та уповноважені ними органи. Отже, управління загальнодержавною та комунальною власністю її суб'єкти здійснюють або самостійно, або через уповноважені ними державні органи. З метою підвищення ефективності використання загальнодержавної та комунальної власності та оперативності прийняття управлінських рішень, управлінські функції щодо цієї власності, як правило, делегуються уповноваженим органам.

Реформування та підвищення ефективного функціонування комунально-майнового комплексу місцевих органів влади відповідно до вимог часу — це проблема, яка посідає чільне місце в системі розвитку місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні немає чіт-

кого розподілу об'єктів комунальної власності різних рівнів місцевого самоврядування. Відсутність єдиного реєстру муніципальної власності та її розподілу між органами місцевого управління призводить до конфліктів, оскільки місцеві органи влади не знають, на що поширюється їхній контроль. До того ж, з метою збереження за собою комунальної власності, обласні та районні ради створюють спільні органи управління комунальним майном. Нині визначення комунальної власності потребує більш глибокого формулювання. В деяких наукових працях визначення обмежується як власність адміністративно-територіальних одиниць згідно із законодавством, в інших — як матеріальна основа місцевого господарства. Тому доречно є позиція, що в широкому розумінні комунальна власність — це сукупність майнових комплексів та майнових прав, які належать адміністративно-територіальній одиниці, слугують забезпеченню соціально-економічних потреб населення та є джерелом отримання доходів. Основу ресурсного забезпечення місцевого самоврядування повинна складати економічна база, яка формується саме комунальною (муніципальною) власністю.

Муніципальна власність з позицій інституційного підходу має бінарну природу і є формою суспільної власності, що представляє відносини між суб'єктами територіально-локалізованої економічної системи в рамках критеріїв прибутковості, ефективності та економічної стійкості. Якісна відмінність муніципальної форми власності від приватної з позицій інституційного підходу полягає в особливому характері її прояву, в тому, що ця форма містить у своїй структурі об'єкти, які дають доходи, та об'єкти, що є дотаційними. В процесі управління муніципальною власністю домінує орієнтація на забезпечення фінансування соціальної сфери, організацію діяльності підприємств та організацій соціальної інфраструктури, а також на підтримку на соціально прийнятному рівні зайнятості населення муніципального утворення, створення сприятливих умов для здійснення видів діяльності, що приносять дохід і населенню, й муніципальному утворенню загалом [5; 14].

Як і будь-яка система, муніципальне утворення розвивається, тобто в його підсистемах відбуваються невідворотні спрямовані та закономірні зміни.

У місцевому самоврядуванні зміст поняття "корпоратизм" можна розглядати як тип суспільних відносин, що об'єднують у доцільних випадках власність територіальної громади та соціально-економічні інтереси, які виникають на основі спільного володіння власністю членами територіальної громади, реалізуються

на договірних засадах і формують соціальну мотивацію економічного розвитку муніципального утворення. Слушною є розгляд окремих положень запропонованої моделі у колі серед чинників, які слід розглядати, досліджуючи корпоративні відносини у внутрішньому середовищі муніципальних утворень як об'єктів управління, найбільш значущими є види спільних інтересів суб'єктів господарювання, жителів і влади. Це їх зміст, обсяг, періодичність способу реалізації, інтенсивність і очікуваний результат взаємодії, що здійснюються для їх створення, спонукальні мотиви, спосіб оформлення, рівень необхідності, можливість розвитку інтересів, кількість учасників та інші характеристики спільної праці, що потребують координації умов і процесів їх здійснення [8].

Проблеми управління комунальною власністю є найскладнішими для системи місцевого самоврядування. Далеко не у всіх територіальних громадах здійснений належний облік об'єктів комунальної власності, проведена їх фінансово-економічна оцінка тощо.

Від імені та в інтересах територіальних громад дії щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності можуть здійснювати відповідні органи місцевого самоврядування.

Комунальна власність — найважливіша складова матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. З усіх джерел зростання добробуту територіальних громад їй належить особлива роль, оскільки можливість примноження прибутків від об'єктів комунальної власності, насамперед, від нерухомого майна, залежать лише від рівня ефективності управління цим майном і майновими правами [6]. Одним з напрямів підвищення ефективності використання комунального майна у сучасних умовах є передача його в оренду фізичним і юридичним особам, що на теперішній час є досить вагомою складовою поповнення місцевого бюджету.

Другим напрямом використання комунального майна в Україні був обраний шлях приватизації комунального майна. За даними регіонального відділення ФДМУ по Дніпропетровській області, тільки за 2009 рік у Дніпропетровській області була змінена форма власності у 172 об'єктів комунальної власності. Це принесло до бюджетів різних рівнів 20739,0 тис. грн. Лише у Дніпропетровську змінили форму власності 14 об'єктів на суму 4664,9 тис. грн. [12], але в зв'язку з тим що всі вони відносяться до об'єктів "малої приватизації" гр. А територіальна громада назавжди втратила їх зі своєї власності, зменшив таким чином матеріальну вартість свого муніципально-

го утворення.

Інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Однак досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності у розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому, з метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру, місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами.

Щоб механізм повноправної комунальної власності в Україні запрацював, його необхідно забезпечити певними фінансовими та матеріальними ресурсами, у першу чергу, це — земельні та інші ресурси. Кожна рада повинна мати і відповідні фінансові кошти, відокремлені від коштів інших рівнів управління, та право вільно розпоряджатись грошовими надходженнями в межах своїх повноважень [51, с. 130]. Формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні приводить до висновку, що суттєвих корективів вимагає бюджетна політика держави, оскільки на місцях має залишатися не менше половини коштів, що надходять до бюджету з відповідної території, інакше місцеве самоврядування буде позбавлене достатніх фінансів.

Отже, комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування повинна формуватися для задоволення комплексу інтересів і територіального співтовариства шляхом реального перетворення її в колективну і корпоративну власність співтовариства громадян муніципального утворення.

Таким чином, розглядаючи вищевказані способи використання комунального майна, можна дійти висновків, що приватизація, за якою можуть з'явитися певні корпоративні права — права особи, частка якої визначається у статутному фонді (майна) господарської організації, що визначають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частини прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої [7] — у мешканців муніципального утворення, безумовно, дала б більш дієвий розвиток як самій територіальній громаді, так і її мешканцям. Бо саме ця схема використання комунальної власності дає змогу відтворювати вартість майна та за умови інвестування й збільшувати її.

Крім того, відповідно до ст. 1218 ЦК України до складу спадщини входять усі права та обов'язки, що належали спадкодавцеві на момент

відкриття спадщини і не припинилися внаслідок його смерті. Оскільки право власності на акції і права мажоритарії переважно майновий характер, акції за правом спадкоємства (за законом чи за заповітом) переходять до спадкоємців. Після отримання свідоцтва про право на спадщину потрібно лише здійснити перереєстрацію прав власності на акції у реєструючого або у зберігача, в якого померлим акціонером був відкритий рахунок у цінних паперах.

Враховуючи складові муніципальної економіки, призначення і зміст діяльності органів місцевого самоврядування, корпоративний метод управління на рівні муніципальних утворень деякими дослідниками [13] пропонується впроваджувати за трьома напрямками:

- створення корпоративних муніципальних підприємств;
- придбання частки акцій муніципальними утвореннями в корпоративних структурах, що знаходяться на їх території;
- формування корпоративних немайнових відносин в муніципальних утвореннях з усіма підприємствами й інституціями, що знаходяться на території міста.

ВИСНОВКИ

Проаналізувавши багато нормативно-правових актів, можна сказати, що на сьогодні у законодавстві створені певні умови для забезпечення ефективного управління корпоративними правами, але вони ще недостатньо розвинені на рівні муніципального утворення. І тому в Україні слід передбачити прийняття низки законів стосовно комунального кредиту, комунальних цінних паперів, для того щоб органи місцевого самоврядування могли скористатися правом створення комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ; законодавчо визначити статус територіальної громади, її внутрішню організацію, принципи розподілу повноважень та порядок формування представницьких органів.

Розвиток застосування основних чотирьох методів ведення ефективного муніципального господарства — пряме управління, муніципально-підрядна система, муніципально-орендна система та муніципальна концесія — також надасть можливості для підвищення рівня надання певних послуг населенню та забезпечення сталого розвитку територіальної громади.

Комунальна власність повинна набути статусу корпоративної, захищеної законом як власність певної територіальної громади. Це створить якісно нові економічні засади місцевого самоврядування: місцеві органи управління матимуть власну юридично оформлену самостійну фінансово-економічну базу.

Література:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996р. № 254к/96-ВР: зі змінами згідно закону України від 08.12.2004р. № 2222, остання редакція від 16.04.2008. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про власність: закон України від 07.02.1991р. № 697-ХІІ. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Цивільний кодекс України: Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Мельник А.Ф. Муніципальний менеджмент / А.Ф. Мельник, Г.А. Монастирський, О.П. Дудкіна; за ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання, 2006. — 420 с.
6. Сментина Н.В. Ефективність управління комунальною власністю на базі впровадження оціночної діяльності (на прикладі міст Одеської області): автореф. дис. канд. економ. наук: 08.02.03 / Н.В. Сментина; Одеський держ.економ.університет. — О., 2006. — 21 с.
7. Деякі питання захисту корпоративних прав в Україні / Головний спеціаліст департаменту цивільного законодавства та підприємництва О. В. Федькович: www.kmu.gov.ua
8. Бобровська О.Ю. Теоретико-методологічні засади запровадження корпоративних відносин в управлінні розвитком муніципальних утворень: дис... д-ра наук: 25.00.04 — 2009.
9. <http://www2.ifc.org/ukraine/ucdr>. — Інтернет-сайт: ЛІГА-форуми.
10. <http://www.spfu.gov.ua>. Інтернет-сайт: Фонду державного майна України.
11. Суханов Е. А. Лекції о праве собственности. — М., 1991; Дзєра О.В. Розвиток права власності громадян в Україні. — К., 1996; Право собственности в Украине. — К., 1996; Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні. — К., 1997.
12. Фінансово-економічний словник / Загородній А.Г.
13. Бобровська О.Ю. Формування корпоративних відносин в управлінні містом як шлях підвищення його ефективності / О.Ю. Бобровська // Науковий потенціал світу — 2006: матеріали III Міжнарод. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 18-29 верес. 2006 р. — Д.: Наука і освіта, 2006. — Т. 6. — С.55—58. (Сер.: Економічні науки).
14. Модернізація суспільного сектора економіки в умовах глобальних змін: монографія / За ред. д-ра екон. н., проф. А. Ф. Мельник. — Тернопіль: ТНЕУ, "Економічна думка", 2009 — 528 с.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2010 р.