

УДК 388.43.031:519.87

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Занфіров В.А.

кандидат наук з державного управління
перший заступник прокурора Запорізької області

Annotation

In the floor explored main aspects of display of organizationally economic nature of community property of territorial societies are in the conditions of conducting of modern transformations of markets. The ways of increase of efficiency of property management of territorial societies are certain. Recommendations, directed on the improvement of organizationally economic mechanism of financing of local self-government of Ukraine, are offered. Subsequent forming and reformation of community property, as a financial base of local self-government, guilty to answer the functions and interests of population of the proper city laid on local authorities and provide the effective functioning of local economy.

Анотація

У статті досліджено головні аспекти прояву організаційно-економічної природи комунальної власності територіальних громад в умовах проведення сучасних ринкових перетворень. Визначено шляхи підвищення ефективності управління майном територіальних громад. Запропоновано рекомендації, спрямовані на вдосконалення організаційно-економічного механізму фінансування місцевого самоврядування України. Обґрунтовано, що подальше формування та реформування комунальної власності як фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування має відповідати покладеним на місцеві органи влади функціям та інтересам населення відповідного міста й забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, комунальна власність, організаційно-економічний механізм, бюджет, фінансування місцевого самоврядування України, комунальне майно, фінансові ресурси, місцеві органи влади.

I. Вступ

У наш час для органів місцевого самоврядування надзвичайно важливим завданням на шляху створення та розвитку власної матеріально-фінансової бази є здійснення позитивних перетворень в управлінні власністю територіальних громад. В Україні досі триває процес реформування комуна-

льної власності. Постійно змінюється її склад. Трансформація відбувається за двома напрямками: перший – продаж та приватизація комунального майна, другий – прийняття чи придбання в комунальну власність нових об'єктів. Унаслідок цього повинна сформуватися оптимальна в кількісному та якісному вимірах комунальна власність, яка дійсно стане матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування, забезпечить ефективне функціонування та розвиток міського господарства.

Збереження значної кількості об'єктів права комунальної власності в розпорядженні місцевих органів змушує органи влади шукати нові механізми та підходи до управління такими підприємствами. Частина цих підприємств перетворюється на ринкових господарюючих суб'єктів, інша частина є об'єктами суто соціальної сфери для надання соціальних послуг населенню. Комунальна власність на сучасному етапі стає не просто матеріальною основою місцевого самоврядування, а й джерелом фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

За останні роки проблема управління майном комунальної власності висвітлювалася в багатьох публікаціях вітчизняних дослідників. У цьому плані заслуговують на увагу наукові праці Б. Адамова, В. Алексєєва, П. Біленчука, І. Борисенка, В. Вакулєнка, В. Гірюка, Р. Гринюка, О. Дзери, Я. Ільченко, О. Колісника, Н. Косматенко, Т. Лебеди, М. Лелюк, А. Мельник та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити процес прояву, реалізації та організаційно-економічні особливості формування комунальної власності як джерела поповнення місцевих бюджетів.

III. Результати

Інститут комунальної власності як невід'ємна складова місцевих майнових комплексів розпочав формуватися в Україні у 1990 р. Законом Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" до складу фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, поряд з природними та фінансовими ресурсами, було включено міс-

цеве господарство, комунальну та іншу власність, яка слугує джерелом одержання доходів місцевого самоврядування й задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території. Цим Законом було введено поняття місцевого господарства; підкреслювалось, що місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення й функціонування системи місцевого самоврядування.

У статті 142 Конституції України зазначено, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах» [7], тобто матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є комунальна власність, яка належить територіальній громаді. Комунальна власність нині є новітнім видом власності – власністю територіальної громади. Процес становлення комунальної форми власності регулюється Законами України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», «Про приватизацію державного майна» тощо.

Комунальна власність – це сукупність активів, які належать органам місцевого самоврядування, забезпечують соціально-економічні потреби громади та є джерелом отримання доходів цієї громади. Таке трактування комунальної власності цілком відображає її суть, певні сторони економічного змісту цього поняття. При цьому комунальна власність характеризується двома визначальними ознаками, такими як прив'язаність до певної територіальної одиниці та тісний взаємозв'язок із забезпеченням соціально-економічних потреб населення цієї територіальної одиниці. Формування та підвищення ефективності комунальної власності територіальної громади – це головна проблема в системі розвитку місцевого самоврядування.

Проблема формування комунальної форми власності має три аспекти: фінансово-економічний, соціальний, управлінський.

У фінансово-економічному аспекті внаслідок слабкості матеріальної бази місцевого самоврядування й недостатності повноважень щодо її посилення виникає незацікавленість місцевих органів у розвитку економічного потенціалу підвідомчої території, підвищенні її інвестиційної привабливості, забезпеченні прав і законних інтересів підприємців. Це виявляється в невикористанні найефективніших механізмів розподілу комунального майна, що має залучатися в підприємницьку діяльність (виділення земе-

льних ділянок і здавання в оренду нежитлових приміщень поза конкурсною процедурою, неприйняття заходів щодо покриття витрат при неякісному виконанні робіт підрядниками за договорами тощо).

У соціальному аспекті перерозподіл об'єктів комунальної власності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування не завжди відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ і послуг мешканцям територіальної громади. Виникають суперечності у фінансуванні окремих об'єктів галузевої та підвідомчої підпорядкованості, які розташовані на території юрисдикції органів місцевого самоврядування й послугами яких користуються мешканці територіальної громади. Вирішення також потребує таке питання, як фінансування переданих у комунальну власність відомчих соціальних об'єктів підприємств – житлових будинків, поліклінік, дитячих садків.

В управлінському аспекті реформування відносин власності не повною мірою відповідає проголошеним принципам децентралізації: управління об'єктами спільної власності делеговано органами місцевими самоврядування місцевим державним адміністраціям. Однак реальна децентралізація повноважень відбувається тоді, коли об'єкти спільної власності передаються в управління виконавчим органам місцевих рад на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст. В іншому разі ці об'єкти залишаються у віданні державних органів, що може бути разом контролем органів місцевого самоврядування. Чинниками, що гальмують розвиток управління об'єктами комунальної власності, також є: відсутність достатньої кількості кваліфікованих менеджерів, обмеженість інвестиційних можливостей.

В Україні переважна більшість об'єктів комунальної власності належить до соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства. У сучасних економічних умовах унаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектора. Рівень приватизації комунального майна в Україні такий, що місцеві органи через місцеві бюджети фінансують надання послуг, які, по суті, є приватними, а не громадськими: будівництво, утримання комунального житла, надання комунальних послуг, оренда соціальних об'єктів. Натомість, у сфері нерухомості та надання комунальних послуг не спостерігається суттєвого прогресу ринкових відносин.

Водночас інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми

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

Доходи від операцій з комунальною (муніципальною) власністю в розвинутих країнах створюють фінансову базу місцевих органів, зокрема податкову базу місцевих бюджетів. Комунальне майно виступає заставою для отримання кредитів і випуску місцевих позик, є об'єктом продажу. В Україні податок на прибуток підприємств комунальної форми власності зараховується до місцевих бюджетів і не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Однак надходження від нього не перевищують 1–2% у доходах місцевих бюджетів. Проте, не маючи великого фіскального значення, об'єкти комунальної власності є основними ланками, через які держава має змогу забезпечувати надання послуг у соціальній сфері, а органи місцевого самоврядування – впливати на соціально-економічний розвиток території.

Важливе питання структурних реформ – розподіл об'єктів за видатками, що здійснюються з бюджетів усіх рівнів. Бюджетний розподіл коштів спричинює поділ об'єктів на такі групи: об'єкти комунальної власності сіл, селищ, міст; об'єкти спільної власності районів; об'єкти спільної власності областей; об'єкти державної власності. Залежність від бюджетного розподілу коштів досить часто зумовлює багаторазову передачу об'єктів комунальної власності в спільну чи, навпаки, роздільну власність, що не сприяє підвищенню ефективності їх функціонування.

Об'єкти тієї частки комунальної власності територіальних громад, що набули статусу спільної власності, яка перебуває в управлінні районних та обласних рад, задовольняють не місцеві потреби, а корпоративні, спільні. Повноваження з управління об'єктами спільної власності (місцевого самоврядування) виконує орган державної влади (місцева державна адміністрація) і фінансується здійснення цих повноважень за рахунок Державного бюджету. Тому відсутні реальні важелі управління та інших дієвих механізмів впливу на діяльність об'єктів спільної власності з боку рад.

Більшість районних та обласних рад України прийняла рішення про делегування власних повноважень відповідним місцевим

державним адміністраціям, зокрема повноваження щодо управління об'єктами спільної власності. Проте деякі ради залишили ці повноваження в себе, а деякі з них делегували тільки частину повноважень з управління об'єктами спільної власності (наприклад, майном).

Таке делегування робить ефективним лише контроль і не створює підстави для підвищення ефективності функціонування об'єктів спільної власності з боку рад. Створюються умови для незацікавленості в діяльності об'єктів спільної власності, яка посилюється відсутністю ресурсного супроводження делегованих повноважень місцевого самоврядування. Для вирішення проблем делегованих повноважень з управління об'єктами спільної власності доцільно запровадити договірні економічні відносини між відповідною радою та уповноваженим органом. Інший шлях – ліквідувати таку інституцію, як “об'єкти спільної власності”, шляхом передачі об'єктів до комунальної власності. Доцільно переглянути існуючу бюджетну залежність розподілу об'єктів комунальної форми власності.

Для розмежування та врегулювання питань підпорядкованості й управління об'єктами вважаємо за доцільне ввести такі види власності в межах комунальної:

- спільна власність територіальних громад – комунальна власність двох або більше територіальних громад, що належить їм на правах спільної сумісної чи спільної часткової власності;
- спільна сумісна комунальна власність – це комунальна власність декількох територіальних громад без визначення часток кожної з них, що задовольняє їх спільні потреби й перебуває в управлінні районних та обласних рад;
- спільна часткова комунальна власність – це комунальна власність двох або більше територіальних громад, які об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій з визначенням часток кожної з них у праві власності.

Крім того, визначення місцевого бюджету як громадського фонду грошових коштів є підставою для включення його до переліку об'єктів права територіальної громади. Тому необхідно врегулювати реалізацію прав власності на фінансові ресурси, зокрема, до комунальної власності можна віднести доходи місцевого бюджету, депозити територіальних громад у банківських та інших фінансово-кредитних установах, інші фонди, що належать територіальній громаді.

Створення підприємств комунальної форми власності, здатних бути джерелом доходів для місцевих бюджетів і забезпечувати послуги соціального характеру – напрям роботи органів місцевого самоврядування, який має охоплювати комплекс питань. Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад мають відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території й забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Розширення переліку об'єктів комунальної власності є недостатнім чинником підвищення ефективності функціонування

всього комунального сектора. “Перевантаження” органів місцевого самоврядування власністю може спричинити зниження ефективності господарювання підприємств і організацій комунальної власності, зменшуватиме можливості місцевих органів влади у здійсненні своїх функцій. Комунальна власність територіальної одиниці має обмежуватися тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам виконувати функції щодо забезпечення життєдіяльності населення.

У 2007 р. до бюджету м. Запоріжжя перераховано 41,0 млн грн від приватизації 251 об'єкта комунальної власності (при запланованих 200 об'єктах), що на 0,42% більше від плану. Планові завдання та фактичні надходження коштів до міського бюджету від приватизації об'єктів комунальної власності в 2003–2007 рр. подано на рис. 1.

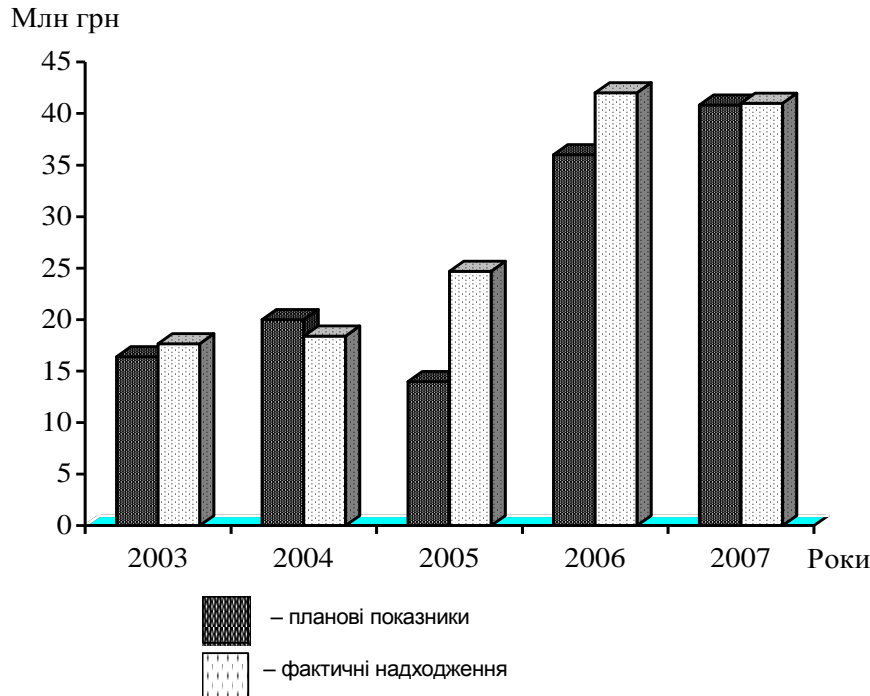


Рис. 1. Надходження коштів до бюджету м. Запоріжжя від приватизації об'єктів комунальної власності

Протягом зазначеного періоду приватизовано 53 об'єкти торгівлі, 81 – побуту, 22 – медичні заклади та ін. Покупцями об'єктів приватизації стали 121 фізична особа, 20 приватних підприємств, 11 акціонерних товариств, 85 товариств з обмеженою відповідальністю, 5 громадських організацій, 2 колективних підприємства та 1 спільне підприємство. Середня вартість 1 кв. м приватизованих об'єктів комунальної власності м. Запоріжжя за 2007 р. збільшилась на 42,6% порівняно з попереднім роком та становить 1231,1 грн (за 2006 р. – 805,1 грн).

Загальна сума інвестицій суб'єктів підприємницької діяльності в приватизовані об'єкти за 2007 р. становить понад 11,0 млн грн.

З боку управління у справах приватизації міської ради триває постійний контроль за виконанням власниками приватизованих об'єктів умов договорів купівлі-продажу. Фахівцями управління у 2007 р. здійснено 205 перевірок виконання власниками об'єктів умов договорів купівлі-продажу, нараховано 205,5 тис. грн штрафних санкцій, які в повному обсязі перераховано до міського бюджету, що у 3,7 раза більше, ніж у 2006 р. (55,3 тис. грн). З метою розвитку та збереження соціальної інфраструктури міста до комунальної власності у 2007 р. прийнято парк ім. Академіка В.Я. Климova від ВАТ “Мотор Січ”, парк ім. О.С. Пушкіна, майно Клубу юних моряків (катер “Пеленг” та 8 одиниць

Держава та регіони

майна), об'єкт незавершеного будівництва, а також 37 квартир з державної власності [1; 2].

З метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами. Такий підхід дасть змогу запобігти втраті соціально значущих об'єктів комунальної власності та забезпечить стійкі фінансові джерела.

Реформування комунальної власності шляхом оптимізації структури надає також можливість:

- по-перше, значно зменшити місцеві бюджетні витрати на управління та підтримку малоприбуткових і збиткових підприємств місцевого господарства, особливо тих, які не перебувають у комунальній власності;
- по-друге, забезпечити збільшення прибутків місцевого бюджету та стабільність надходження коштів за рахунок як продажу майна, так і підвищення ефективності роботи комунальних підприємств, що дасть змогу місцевим органам влади збільшити масштаби фінансування розвитку місцевого господарства та виконання соціальних програм.

Основою визначення оптимальної структури комунального комплексу громади має бути співвідношення необхідності забезпечення найбільшої ефективності його функціонування та наявних можливостей органів управління щодо утримання об'єктів комунальної власності, фінансового забезпечення їх розвитку, а також ступеня їх керованості.

Для вирішення зазначеного завдання механізм управління комунальною власністю міста, структуру якого подано на рис. 2, має формуватися на таких принципах [3]:

- 1) узгодження державних інтересів з інтересами мешканців територіальної громади;
- 2) економічна зацікавленість об'єктів комунальної власності в ефективній діяльності;
- 3) забезпечення організаційно-методичної єдності сукупності об'єктів, які входять до комунального майнового комплексу громади;
- 4) дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів в організаційній структурі управління стосовно сукупності об'єктів комунальної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технологічні та функціональні зв'язки;
- 5) підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора економіки територіальної громади.

IV. Висновки

Отже, подальше формування та реформування комунальної власності має здійснюватись на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування повинні відповідати покладеним на місцеві органи влади функціям та інтересам населення відповідного міста й забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства. Для цього в управлінні комунальною власністю доцільно застосовувати певні підходи.

По-перше, формуючи стратегію управління підприємствами, що перебувають на балансі місцевих органів, останні мають застосовувати сучасні маркетингові, фінансові, податкові технології, а саме: запроваджувати механізми планування фінансових результатів діяльності підприємств комунальної форми власності й системи моніторингу фінансових планів.

По-друге, у процес надання послуг соціального характеру необхідно залучати суб'єктів підприємницької діяльності на засадах співфінансування, а також суб'єктів ринкової інфраструктури – страхові та консалтингові компанії, аудиторські фірми – з метою покращання процесу планування та мінімізації ризиків.

По-третє, управління комунальною власністю потребує залучення оціночних компаній для визначення вартості майна та підготовки його до продажу чи передачі в оренду. Програмі реалізації комунального майна має передувати розроблення цілей подальшого використання майнових комплексів.

По-четверте, об'єкти комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру, не є конкурентоспроможними на ринку. Тому з метою покращання якості надання ними послуг фінансування таких об'єктів має базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із залученням позик та інвестицій.

По-п'яте, об'єкти комунальної власності, функціонування яких безпосередньо не пов'язане з виконанням соціальних завдань, повинні діяти на засадах рентабельності та прибутковості. З метою збільшення надходжень від таких об'єктів має бути застосований механізм передання їх до комерційного управління суб'єктам приватного сектора, з розмежуванням функцій власності та функцій управління.

Упровадження нових форм та методів управління об'єктами комунальної власності є необхідною умовою подальшого її розвитку. Це сприятиме створенню міцної матеріальної бази для вирішення складних проблем розвитку територій і реальних можливостей діяльності органів місцевого самоврядування.

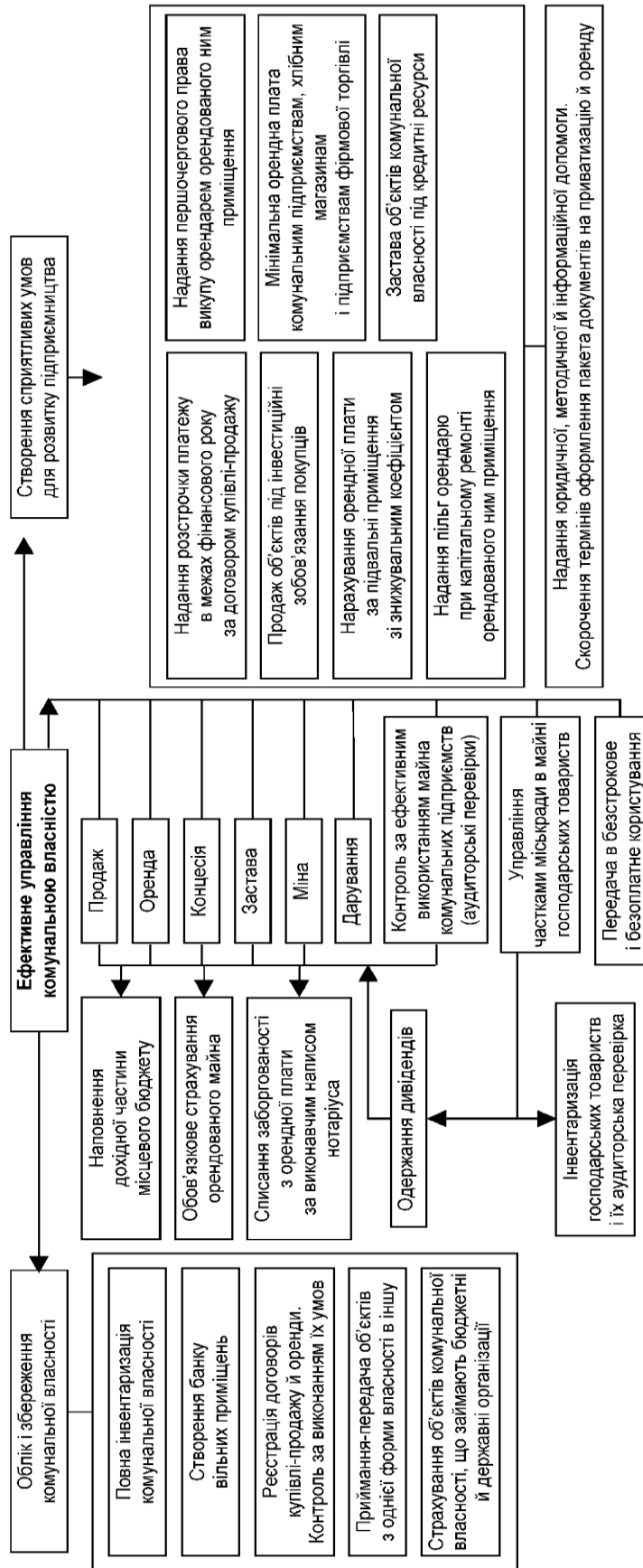


Рис. 2. Механізм підвищення ефективності управління комунальною власністю

Література

1. Рішення Запорізької міської ради “Про затвердження звіту про виконання бюджету міста за 2007 рік” від 01.04.2008 р.
2. Рішення Запорізької міської ради “Звіт щодо виконання Програми соціально-економічного і культурного розвитку міста Запоріжжя за 2007 р.” від 01.04.2008 р.
3. Язвінюк Б.М. Особливості впливу комунальної власності на економічний розвиток регіону: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.10.01 / Б.М. Язвінюк; Нац. акад. наук України. – Л., 2003. – 20 с.
4. Августин Р.Р. Удосконалення фінансових інструментів управління комунальною власністю в умовах переходу до ринкових відносин / Р.Р. Августин // Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи розвитку). – Ірпінь, 2002. – С. 415–418.
5. Денчук Р.О. Проблеми управління формуванням комунальної власності: Способи формування комунальної власності / Р.О. Денчук // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 69–74.
6. Державна та комунальна власність в Україні // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. – 2002. – № 5.
7. Конституція України [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. із змінами внесеними Законом України від 08.12.2004 р.]. – К.: Мін-во юстиції України, 2006. – 124 с.

УДК 353:351.82

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Іванченко О.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Problems, which exist in the legal field which regulates the question of territorial development and it is developed suggestion in relation to the improvement of normatively-legal bases of government control of territorial development, are selected in the article.

Анотація

У статті окреслено проблеми, що існують у правовому полі, яке регулює питання територіального розвитку, та розроблено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових засад державного регулювання територіального розвитку.

Ключові слова

Державна регіональна політика, розвиток територій, нормативно-правові засади, економіка регіонів.

I. Вступ

Сьогодні в Україні територіальний розвиток потребує застосування цілого комплексу важелів державного регулювання.

Це зумовлено рядом мотивів: необхідністю посиленого державного впливу на окремі явища суспільного життя в територіальному вимірі; стратифікацією соціально-економічного та гуманітарного розвитку окремих частин країни, внаслідок чого регіони мають різноспрямовані інтереси та виникає необхідність застосування механізмів, які б втілювали й реалізовували державну політику; неможливістю вирішення всіх питань у напрямках договірних відносин між органами

державного управління, органами місцевого самоврядування та суспільним сектором.

Безумовно, серед інструментів державного регулювання територіального розвитку на особливу увагу заслуговують нормативно-правові норми, що мають створювати основу для стабільного розвитку регіонів і максимально ефективної віддачі від роботи відповідних механізмів.

У процесі дослідження було узагальнено розробки видатних учених, таких як: М. Долішній, С. Максименко, В. Мамонова, В. Мамотов, В. Лексін, М. Чумаченко, А. Швецов.

Проте, незважаючи на їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску вказаних учених, слід зазначити, що нормативно-правові аспекти державного впливу на територіальні утворення досліджені недостатньо.

II. Постановка завдання

Метою статті є окреслення питання, що існує в юридичному полі, яке регулює проблему територіального розвитку, та розроблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових засад державного регулювання територіального розвитку.

III. Результати

На сьогодні існує потреба у вирішенні ряду питань щодо регулювання територіального розвитку України:

1. Відсутність у нормативно-правових актах єдиних первинних юридичних норм з окремих питань територіального розвитку.