

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ МІСТА

У статті розглядаються теоретичні основи управління комунальною власністю міста, а також різні визначення цього поняття.

Ключові слова: комунальна власність, розпорядження, місцеве самоврядування, право власності, комунальний, комунальна власність міста.

Ефективність місцевого самоврядування в містах залежить від наявності відповідних умов:

- розвинутої законодавчої бази;
- власності, яка закріплена за територією, в тому числі майна, землі;
- наявності доходів, які дозволяють місцевому самоврядуванню здійснювати свої власні функції.

Серед цих конструкцій місцевого самоврядування особлива роль належить комунальній власності, яка є економічною основою місцевого самоврядування.

Згідно Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" територіальним громадам міст належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, не житлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права.

Комунальна власність – є самостійною формою власності, а не підвидом державної власності, як зазначає закон України "Про власність".

Розглядаючи комунальну власність, необхідно підкреслити можливість використання різноманітних методологічних підходів:

- функціональний підхід, коли віднесення тих чи інших об'єктів до комунальної власності побудовано тим цільовим завданням, які вирішує об'єкт управління;
- інституційний підхід характеризується місцем комунальної власності в економічній і політичній системі держави;
- ресурсний підхід, що базується на оцінці кількісних і якісних характеристик комунальної власності та інші.

Дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених з питань комунальної власності та житлово-комунального господарства знайшли своє відображення у працях Л. Ларіонової, В. Макухи, Ю. Єханурова, В. Бобика. Однак дане питання потребує подальших наукових досліджень.

Визначення економічної основи місцевого самоврядування потребує від нас використання всіх вище перерахованих підходів для її характеристики, за допомогою використання яких можна найбільш повно виразити всю багатогранність комунальної форми власності. При цьому потрібно підкреслити два моменти.

Перший момент – комунальна власність зароджувалася в сучасній Україні директивним шляхом, тобто спочатку вона була проголошена низкою нормативних актів держави початку 90-х років, а тільки потім почався процес її майнового наповнення, який ще не закінчено і сьогодні.

Другий момент – комунальна власність, не встигнувши зародитися, відразу ж попала в розряд об'єктів, які підлягають разом з державним майном процесу приватизації, тобто її трансформації в іншу, приватну форму власності (об'єкти торгівлі, сфери побуту та інше).

Склалася ситуація, коли держава з однієї сторони почала процес комуналізації об'єктів міст, а з іншої – їх приватизацію, тобто монтаж комунальної системи відносин власності супроводжувався її одночасним демонтажем. Саме недоліком такої ситуації ми вважаємо кризу регіональної

політики держави особливо у відношенні до розвитку органів місцевого самоврядування.

Структура комунальної власності, яка формується на рівні міста повинна відповідати наступним вимогам:

По-перше, вона повинна бути достатньою для створення нормальних умов життєзабезпечення населення.

По-друге, частина об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури може працювати на засадах комерційного розрахунку і зміцнювати дохідну базу місцевого бюджету.

По-третє, необхідно створити механізм, який дозволяє населенню міста реально брати участь в процесі володіння, використання і розпорядження власністю міської територіальної громади.

По-четверте, наявність в достатньому розмірі комунальної власності покликана забезпечити стабільність місцевої влади і її відносну незалежність від інших владних структур.

Структуру комунальної власності можна представити наступною сукупністю елементів (див. рис.1).

Формування структури комунальної власності у місті дозволить з часом мати таке місцеве господарство, яке могло б успішно виконувати покладені на нього функції з життєзабезпечення населення і одночасно не бути обтяжливим з точки зору його фінансування.

Розглянемо більш детально ті економічні категорії, які мають безпосереднє відношення до більш глибокого розуміння і визначення дефініції "комунальна власність".

Власність як економічна категорія представляє собою незалежне володіння, користування і розпорядження певними індивідами і колективами матеріальними благами в певних історичних умовах, їх відношення до цих матеріальних благ як до своїх, як належних їм. [3]

Володіння суспільно-економічне відношення з приводу наявності матеріальних благ у певної особи або колективу. Воно є передумовою виробництва і споживання, включення його в сферу ринкового обігу.

Користування означає виробниче або особисте споживання засобів і продуктів виробництва, що має на меті задоволення відповідних потреб особи, колективу. Процес користування представляє собою реалізацію споживчої вартості речей, вилучення з них певної користі.

Розпорядження – як економічне відношення представляє перевід речей, в першу чергу засобів виробництва, з волі особи або колективу з одного економічного стану або процесу в інший стан або процес, внаслідок чого річ або вибуває з володіння даної особи чи колективу, або, залишаючись у них, або змінює економічне призначення, або перестає існувати.

Внутрішню природу вольових відносин власності складає економічна влада як відношення до передумов виробництва і їх результатів як до своїх.

Право власності є центральним інститутом будь-якої системи власності, оскільки воно регулює усі економічні відносини, що входять в базис суспільства. Право власності – це закріплена за власником можливість в межах встановлених законом володіти, користуватися і розпоряджатися майном на свій розсуд з метою задоволення своїх інтересів.

Суб'єктом правовідносин права власності є з однієї сторони власник, а з іншої – юридичні і фізичні особи.

Об'єктами права власності є речі, гроші, цінні папери, документи. Цінні папери, як "безтілесне майно" виражають право вимагати, тобто грошові папери (облігації, векселя, чеки), або документи, що виражають право участі в товариствах, об'єднаннях: інвестиційні папери (паї, акції); товаророзпорядчі документи, що виражають право на отримання товару.

Комунальна власність – це державна власність, яка згідно Закону України "Про власність", поділяється на загальнодержавну (республіканську) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність). [2]

Термін "комунальний" походить від французького слова "комуна" (commune). Яке в свою чергу виникло від латинського слова "communis" – спільний.

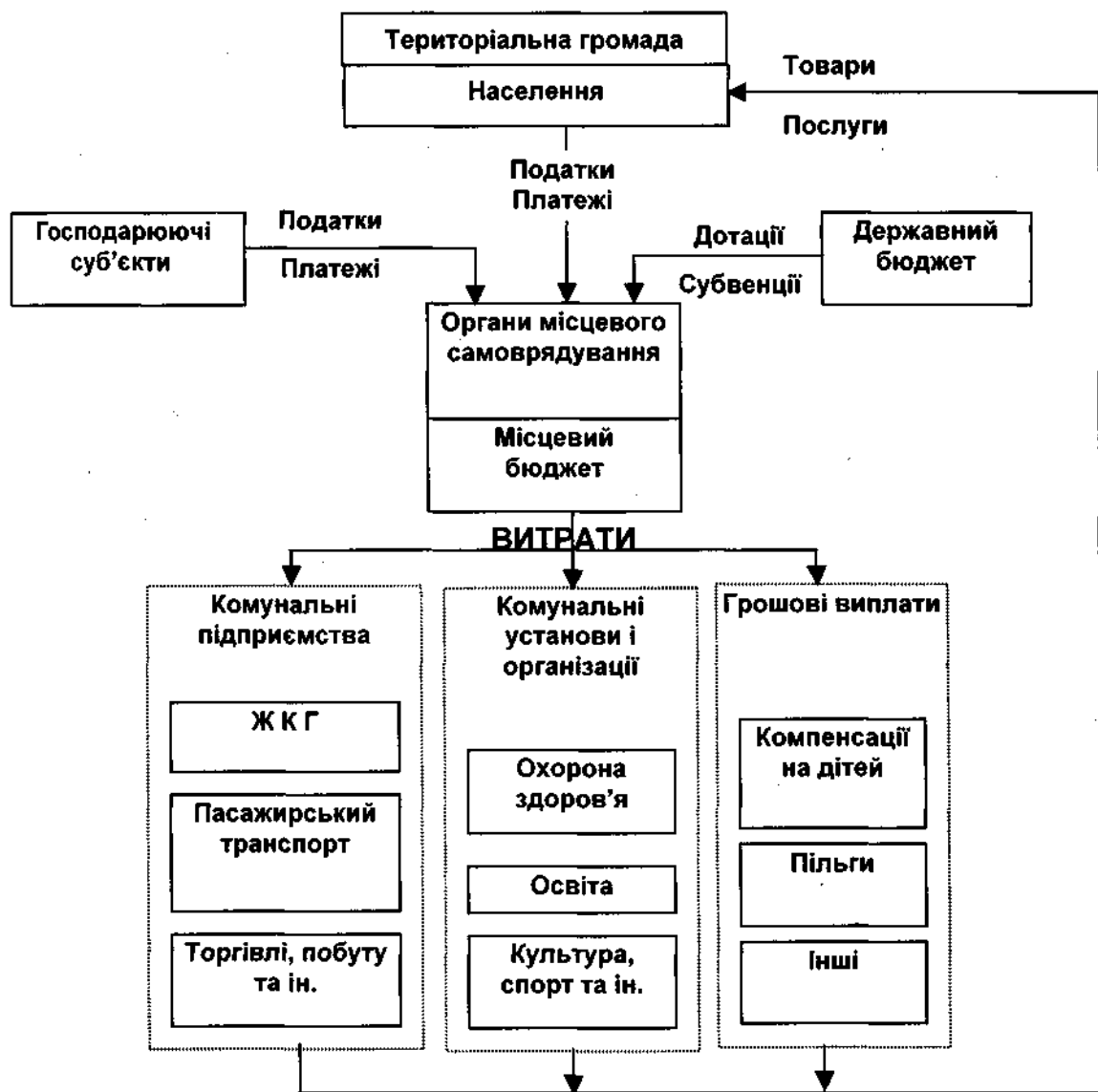


Рис. 1. Структура комунальної власності [4]

Викликає інтерес те, що як нині, так і впродовж усього свого існування термін "комуна" і "комунальний" використовуються для означення сутності понять, пов'язаних з адміністративно-територіальним поділом держави, з організацією самоврядування різних типів поселення. Так у середні віки комуна – це міська організація в Західній Європі, що домоглася права на самоврядування, незалежно феодалів. Наприкінці XVIII ст., в період Великої Французької революції, комуна – муніципальне самоврядування в Парижі та інших містах. Зараз так називається нижча адміністративно-територіальна одиниця, поселення міського чи сільського типу в сучасних Франції, Італії, Бельгії та деяких інших країнах. У Німеччині комунальними називаються органи місцевого самоврядування та їх власність.

Нині визначення поняття "комунальної власності" потребує більш глибокого дослідження. В деяких наукових працях воно обмежується визначенням комунальної власності лише як "власності адміністративно-територіальних утворень, згідно з законодавством". В інших – обмежується розглядом комунальної власності, як матеріальної основи місцевого господарства. До прийняття нової конституції України комунальна власність визначається як одна з форм державної власності. [3]

Іноді комунальна власність змішується з іншим, тісно пов'язаним з нею поняттям – місцевим господарством. Це призводить до того, що комунальна власність визначається за допомогою простого переліку підприємств, організацій, які традиційно належать до об'єктів місцевого господарства.

Тобто більшість визначень комунальної власності тією чи іншою мірою обмежується розглядом або об'єкта права комунальної власності, або його суб'єкта, що значно звужує її сутність.

Виходячи з сьогоденних реалій та стану нормативно правової бази, дамо визначення комунальної власності міста.

Отже, згідно з Конституцією, комунальна власність – це власність територіальної громади, тобто населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, яка є різновидом корпоративної власності і не належить державі. [1]

У широкому розумінні, комунальна власність міста – це сукупність майнових комплексів та майнових прав, які належать місту, слугують забезпеченню соціально-економічних потреб населення та є джерелом отриманих доходів міста. Управління комунальною власністю здійснюється від імені населення міста, що проживає на його території, органами місцевого самоврядування або іншими міськими органами влади (рис.2).

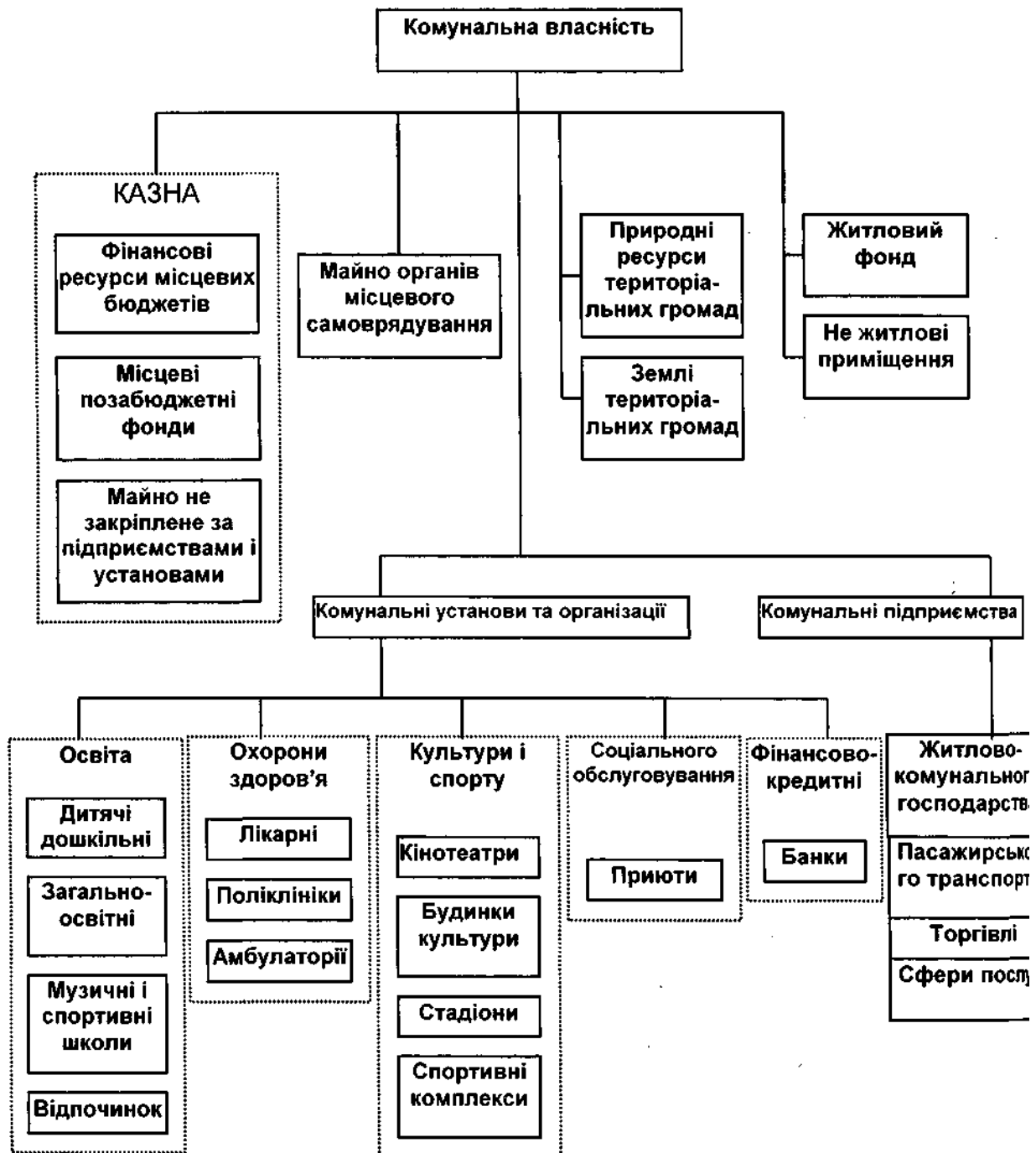


Рис. Об'єкти комунальної власності [4]

До комунальної власності при цьому належать:

- майно місцевих органів влади і управління;
- доходи місцевого бюджету;
- земля, природні ресурси;
- житловий та не житловий фонди;
- підприємства комунального господарства і соціальної сфери;
- транспортні, промислові підприємства і будівельні організації;

інші об'єкти необхідні для нормального функціонування відповідного адміністративно-територіального утворення і вирішення соціально-економічних завдань.

Суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади міста, села чи селища або утворені ними органи місцевого самоврядування рис. 3.



Рис. 3. Суб'єкти комунальної власності [4]

Таке трактування комунальної власності цілком відображає її суть, певні сторони економічного змісту цього поняття. При цьому комунальна власність характеризується такими двома ознаками, як приналежність до певної територіальної одиниці та тісний взаємозв'язок із забезпеченням соціально-економічних потреб населення цієї територіальної одиниці.

Треба зазначити, що комунальна власність є поняттям регіональної економіки. До неї, на відміну від інших форм власності, необхідно підходити, з одного боку, як до суто територіального поняття, яке більше, ніж інші форми власності, чутливе до так званого чинника простору. З другого – комунальна власність одночасно є і формою корпоративно-колективної власності, тому що належить до соціуму певного регіону в опосередкованій через відповідний місцевий орган влади формі.

Комунальна власність сучасного міста являє собою складний господарський комплекс. Комунальний комплекс міста можна визначити як сукупність підприємств, організацій, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, які служать задоволенню соціально-економічних потреб населення та є основою для нормального функціонування міста. [3]

Основою визначення оптимальної структури комунального комплексу міста має бути співвідношення необхідного забезпечення найбільшої ефективності його функціонування до наявних можливостей міських органів управління щодо утримання об'єктів комунальної власності, фінансового забезпечення їх розвитку, а також рівня керованості ними.

Система управління комунальною власністю міста має будуватись таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання. З одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси розвитку міста як єдиного соціально-економічного організму, сприяти створенню соціально гарантованого життєвого рівня населення міста і захисту його інтересів як споживача послуг та продукції організацій і підприємств комунальної власності. З другого боку – забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння підприємству, поширення процесів приватизації та демонополізації.

Для вирішення зазначеного завдання механізм управління комунальною власністю міста має формуватися на таких принципах:

- узгодження державних, міських інтересів з інтересами мешканців міста;
- економічної зацікавленості суб'єктів комунальної власності в їх ефективній діяльності;
- диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з точки зору вибору форм та методів управління;
- забезпечення організаційно-методичної єдності управління сукупністю об'єктів, які входять до комунального майнового комплексу міста;
- дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління стосовно об'єктів комунальної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технологічні та функціональні зв'язки;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора міста.

Література

1. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України.
2. Закон України "Про власність" від 07.02.1991. №697-ХП // ВВР. – 1991. - №20.
3. Економіка міст України і світовий досвід. Навчальний посібник. За ред. В. Макухи. – К.: Основа, 1997.
4. Правові аспекти приватизації в Україні: У 2-х т. / За заг. ред. Ю.І. Єханурова.. – К.: Видав. до "Всесвітньої" 1998. Т. 2. Законодавчий посібник з питань приватизації

Попіна І.С., викладач кафедри
страхування ТАНГ

ЕКОНОМЕТРИЧНИЙ АНАЛІЗ ДИНАМІКИ