

- ✓ розширення переліку видів діяльності, зайняття якими потребує обов'язкової сертифікації працівників;
- ✓ розроблення та впровадження стандартів компетентності для кожного виду робіт.

З метою підвищення рівня фінансового стимулювання мотивації робітників доцільно зосередити увагу на реалізації наступних соціально-економічних завдань [7]:

- ✓ збільшити питому вагу заробітної плати в загальній структурі собівартості продукції;
- ✓ довести мінімальний розмір заробітної плати до прожиткового мінімуму;
- ✓ підвищити номінальну заробітну плату до реальної вартості робочої сили;
- ✓ знизити податки на заробітну плату та відрахування з неї шляхом подолання тіньових схем оплати праці;
- ✓ становити обов'язкові мінімальні годинні ставки оплати праці, які б виключали збідніння працюючого населення.

Висновки. Відродження конкурентоспроможного виробництва потребує кваліфікованих кадрів, які б відповідали вимогам міжнародних стандартів якості. В усіх галузях вітчизняної економіки спостерігається найгостріший брак фахівців робітничих професій. Отже, ринок освітніх послуг повинен бути переорієнтовано на потреби роботодавців, а професійна підготовка інтегруватися в європейський простір.

В умовах зростання вимог до якості робочої сили та з метою зменшення професійно-кваліфікаційного дисбалансу на ринку праці, необхідно розширювати сферу безперервної підготовки та перепідготовки кадрів безпосередньо на виробництві.

Заробітна плата сьогодні, за великим рахунком, втратила свою головну роль – роль стимулюючого фактора на ринку праці. Швидше всього вона виражає приналежність до тієї чи іншої сфери діяльності. Час дешевої робочої сили повинен минути. Країні потрібні висококваліфіковані кадри з гідною оплатою праці.

1. Грішнова О. Управління людським капіталом у контексті реалізації інноваційної стратегії підприємства / О. Грішнова // Україна: аспекти праці. – 2006. – № 2. – С. 37-41.
2. Петрова І.Л. Інтеграційна роль компетенцій у стратегічному управлінні людськими ресурсами / І.Л. Петрова // Україна: аспекти праці. – 2008. – № 8. – С. 23-28.
3. Якобінчук В. Актуальні питання професійної підготовки кваліфікованих робітничих кадрів / В. Якобінчук // Україна: аспекти праці. – 2008. – № 12. – С. 40-45.
4. Спасенко Ю. Ринок праці кваліфікованої робочої сили: стан та умови ефективного розвитку / Ю. Спасенко // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 1. – С. 15-21.
5. Юрчишин В. Світова фінансова криза дасть справжній "ляпас" українській економіці через два-три місяця [Електронний ресурс] / В. Юрчишин. – К.: Економічний центр Разумкова, 2009. Режим доступу: www.zik.com.ua.
6. Ярошенко Г., Заюков І. Розвиток механізму взаємодії ринку праці і професійної освіти України / Г. Ярошенко, І. Заюков // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 6. – С. 25-29.
7. Заюков І., Коваль Н. Проблеми та перспективи розвитку в Україні професійного навчання кадрів на виробництві / І. Заюков, Н. Коваль // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 80-87.

Надійшла до редколегії 16.08.2010

І. Бовсунівська, здобувач

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ПРИРОДА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

В статті досліджується сутність і природа комунальної власності, аналізується її співвідношення з іншими формами власності, виділяються основні критерії класифікації об'єктів і суб'єктів комунальної форми власності.

Essence and nature of community property is analysed in the article, its correlation is analysed with other patterns of ownership, the basic criteria of classification of objects and subjects of communal pattern of ownership are selected.

Постановка проблеми. Пріоритетним напрямком ринкових перетворень в Україні стала кардинальна зміна всієї системи відносин власності: змінюються її традиційні форми, народжуються нові відповідно до нових умов функціонування економіки. Значною є поява комунальної власності як економічної основи місцевого самоврядування і важливого елемента сучасної економічної системи. Від рівня розвитку об'єктів комунальної власності, а також ефективності їх використання, багато в чому залежить якість життя територіальної громади. У сучасних умовах проведення всебічних реформ у нашій країні, виконання комунальною власністю своїх економічних і соціальних функцій має особливо важливе значення.

Необхідність теоретичного обґрунтування місця і ролі комунальної власності в реформуванні економіки, аналіз її сутності і природи, особливостей формування, визначення найбільш ефективних напрямів її використання в господарській діяльності різних сфер і галузей та перспектив подальшого розвитку комунальної власності обумовили актуальність даної статті.

Огляд останніх джерел досліджень і публікацій. Комунальна власність стала спеціальним об'єктом дослідження відносно недавно, хоча її окремі аспекти розглядалися ще в дореволюційній вітчизняній та зарубіжній літературі, присвяченій місцевому самоврядуванню (Л.А. Веліхов). Увага до проблем комунальної власності помітно зросла в сучасній літературі у зв'язку з формуванням української моделі місцевого самоврядування. Зокрема, аналіз ролі комунальної форми власності в забезпеченні самостійності і незалежності місцевих органів влади проводився в роботах Є. Ілляхіної, Е. Кулагіна, В. Сухачевського; роль комунальної влас-

ності в регулюванні земельних відносин в місті визначається в дослідженнях Л. Новаковського, А. Муховикова; з погляду інституційної складової місцевих фінансів зазначені проблеми розглядає В. І. Кравченко; як фінансову основу місцевого самоврядування – В. В. Кравченко; як складову місцевого господарства – М. Баймуратов, В. Григор'єв. Цікавість зарубіжних вчених, наприклад, Б. Брінера, Д. Пумана, Ф. Шпанна, Дж. Хіві, Дж. Форрестера, Р. Фішмена до комунальної власності спрямована на виявлення тих її функцій, які б забезпечували розвиток певної територіальної спільноти.

Однак, поки що наявна відносно невелика кількість спеціальних монографічних робіт, присвячених дослідженню сутності комунальної власності, її природи, умов формування, джерел і перспектив розвитку. Звертання до комунальної власності як вітчизняних, так і закордонних учених носить переважно прикладний характер, де особлива увага приділяється дослідженню юридичних, політичних і управлінських аспектів. Недостатня науково-теоретична розробленість вказаних проблем та їх практична значимість обумовили вибір напрямку й теми дослідження.

Постановка завдання. Визначити природу комунальної власності; виявити і проаналізувати її співвідношення з іншими формами власності; виділити основні критерії класифікації об'єктів комунальної власності; виявити і проаналізувати основних суб'єктів комунальної власності.

Основний матеріал і результати. Походження комунальної власності тісно пов'язане із проблемою виникнення інституту місцевого самоврядування. Існує кілька основних теорій місцевого самоврядування: теорія вільної громади (Е. Мейер, О. Лабланд, О. Ресслер

та ін.), суспільна теорія самоврядування (А.І. Васильчиков та ін.), державна теорія самоврядування (Л. Штерн, Р. Гнейст, В.П. Безобразов, А.Д. Градовський, Н.І. Лазаревський, Б. Н. Чичерін), теорія дуалізму комунального управління, теорія соціального обслуговування [2]. В основу теорії вільної громади було покладене положення про четверту владу в державі, яка, однак, не належить самій державі, тобто, – це окрема громадська влада – "pouvoir municipal".

Теорія вільної громади базувалася на ідеї природно-права, недержавної природи місцевого самоврядування. Вона виходила з того, що право територіальної громади (звичайно, територіальної громади лише "природної" територіальної одиниці – такої, що утворилася природним шляхом) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужений характер, як і права та свободи людини. Так, наприклад, Ковешников Е.М. вважає, що "самоорганізація суспільства на найбільш ранніх стадіях свого розвитку реалізувалася у формі місцевого самоврядування на основі принципів, близьких до сучасних його моделей, тобто місцеве самоврядування було однією з перших форм самоорганізації суспільства задовго до утворення держави". На його думку, держави виростили із самокерованих співтовариств шляхом їх об'єднання й перетворень [7].

Відповідно до вищевказаної теорії державу й громаду варто вважати різними суб'єктами економіки, а комунальна власність спочатку виникає й існує як громадська або общинна власність. Це громадська (общинна) теорія походження комунальної власності.

Прихильники державницької теорії походження комунальної власності (Л. Штерн, Р. Гнейст, В.П. Безобразов, А.Д. Градовський, Н.І. Лазаревський, Б.Н. Чичерін) розглядають місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні, не бачать розходжень між державою й місцевим самоврядуванням як учасниками економічних відносин, тому виділяють в економіці поряд з фірмами, домогосподарствами й некомерційними організаціями тільки державу (включаючи в нього місцеве самоврядування), і, отже, говорять про державну природу комунальної власності. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів, своїм джерелом мають державну владу.

Отже, для виявлення природи комунальної власності необхідно чітко визначити співвідношення держави та місцевого самоврядування. Світова практика розвитку місцевого самоврядування свідчить про тісний взаємозв'язок, взаємозалежність і взаємопроникнення державних і самоуправлінських початків. Аналіз співвідношення держави та муніципалітету дозволяє виявити ряд їхніх спільних ознак, у тому числі: обидва є формою організації суспільства; кожний з них бере участь у відносинах виробництва, розподілу, обміну й споживання; обидва здійснюють економічну владу, один різновид якої – державна економічна влада (джерело влади – народ) – поширюється на всю територію країни, інша місцева самоврядна економічна влада (джерело – населення адміністративно-територіального утворення) на територію цього населеного пункту. Звідси очевидна їх різна владна компетенція. Розглянемо компетенцію органів місцевого самоврядування в різних країнах. Практично у всіх країнах Західної Європи й США компетенція органів державної влади включає питання, які визначають, насамперед, національні інтереси, у тому числі вищу освіту, економічний розвиток, поліцію, транспорт та ін., а

компетенція місцевого самоврядування забезпечує реалізацію інтересів територіальної громади певного адміністративно-територіального утворення, у тому числі управління сферою початкової та середньої освіти, дозвілля, благоустрою та прибирання території та ін.

Незважаючи на те, що між моделями місцевого самоврядування різних країн є істотні розходження, які визначаються історичними, географічними та національними особливостями тієї або іншої країни, а також політичним режимом, станом правової системи, вони мають спільні риси.

Стосовно джерел співвідношення держави й місцевого самоврядування у науковій літературі в останні роки з'явилася точка зору, що "відбувалося не якимсь поглинанням державою інститутів общинно-родового самоврядування, а поетапне "одержавлення" інститутів самоврядування в сенсі їхнього подальшого розвитку на власній основі до розмірів інститутів державного управління"[6]. При цьому в сферу управління природно вживлюються інститути общинно-племенного самоврядування, причому в одних випадках у малих, компактних громадах управління й самоврядування виступають як тотожні поняття, в інших – більших по території й населенню громадах – самоврядування виступає як автономія в рамках загальної системи управління. Але й у тому і в іншому випадку самоврядування втрачає свою самодостатню самостійність, підкоряючись основним цілям і завданням політичного володарювання.

Таким чином, з виникненням державно-організованого суспільства самоврядування втрачає свою споконвічну самостійність і стає або додатком державної структури, продовженням державної влади на місцевому рівні, або відособленим від держави муніципалітетом, залишаючись відносно самостійним від державних інститутів, але в кожному разі діючи в рамках державно-правових приписань. На підставі цього виділяють три види місцевої влади: адміністративна влада, тобто така влада, коли місцеві органи влади з їхніми посадовими особами безпосередньо призначаються державною владою, тобто коли адміністративно-територіальним утворенням керує держава; комунальна влада, тобто право населення адміністративно-територіального утворення на самостійне вирішення соціально-економічних питань, віднесених до їхнього відання; змішана форма, коли в управлінні адміністративно-територіальним утворенням устанавлюється деяке двовладдя, і воно управляється як державними органами, так і органами місцевого самоврядування. Як правило, у цих випадках одна галузь влади формується громадянами, а друга призначається державною владою "зверху".

Необхідно звернути увагу на те, що роботи окремих сучасних дослідників, в яких заперечується самостійний статус комунальної власності, відносяться до того періоду часу перетворень відносин власності в Україні, коли її чинне законодавство дійсно витлумачувало комунальну власність як різновид державної форми власності. [5;9]

Однак, відносячи комунальну власність до різновиду державної, вони обмежуються констатацією даного положення, не аналізуючи й не аргументуючи його у своїх роботах.

У сучасній економічній літературі є точка зору про недержавний характер комунальної власності, про необхідність її виділення з державного сектора економіки. Так, російський вчений Абалкін Л.І. [1] відзначає, що муніципальна (комунальна) власність не є "ні державною, ні приватною". Комунальна власність "обмежується" державною власністю, з одного боку, і приватною власністю – з іншого (утворюючи певний "коридор свободи" місцевого самоврядування). Відзначають недержавну природу комуналь-

ної власності економісти Рибалкін В.О. [10], Лазня І.В. [10], Сментіна Н.В. [11], Бондаренко Г.І. [3].

Подібна точка зору тепер відбита в основних законодавчих актах України: Конституції України, Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Цивільному, Господарському, Земельному та Бюджетному Кодексах.

На нашу думку, більш правильним є відділення місцевого самоврядування від держави і як наслідок – наявність власної, недержавної природи комунальної власності. Хоча необхідно визнати її суспільну природу з таких причин:

✓ **Визнання комунальної власності як суспільної (публічної) форми** відбиває її орієнтацію на спільне присвоєння результатів функціонування об'єктів власності.

✓ **Особлива природа об'єкта комунальної власності** як матеріальної основи виробництва суспільних благ передбачає, з одного боку, неподільність об'єктів власності, тобто неможливість виділення частки кожного конкретного члена територіальної спільноти й відшкодування її в грошовому еквіваленті, а з іншого боку, неприбутковий характер функціонування системи власності, націленої на безпосереднє задоволення потреб населення, розвиток і вдосконалення об'єктів власності.

Виходить, що соціальна природа комунальної власності сприяє об'єднанню державної і комунальної форм власності як різновиду суспільної (або публічної) стосовно приватної власності. Тому головний водорозділ між приватною й суспільною власністю лежить у договірному характері майнових відносин, пов'язаних з тим, що суспільна власність реалізує спільний інтерес, а приватна – приватний.

Не випадково ця обставина знаходить висвітлення в існуючих вітчизняних статистичних угрупованнях, де державна й комунальна власність поєднуються в одну групу підприємств суспільного сектора стосовно приватного.

Визнання суспільної (публічної) природи комунальної власності не означає заперечення її самостійного характеру, що характерно для поверхневого підходу до цієї проблеми. В основу виділення комунальної власності у відособлену, законодавчо інституційовану власність покладено не прагнення протиставити її власності державній, а необхідність оптимального розподілу суспільної власності по рівнях і специфіці присвоєння.

Особливість комунальної власності, на відміну від державної, полягає в специфічності самих об'єктів відносин власності (факторів виробництва для задоволення потреб у суспільних благах населення території) і в особливостях взаємин суб'єктів комунальної власності.

Критерії розмежування державної і комунальної форми власності:

✓ **За суб'єктами.** Суб'єктом права державної власності, виходячи з положень Конституції України, є держава, утворена Українським народом (за винятком виключної власності Українського народу). А суб'єктом права комунальної власності – територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах (ст. 142).

✓ **За об'єктами.** Об'єктом права державної власності може бути будь-яке майно, у тому числі й таке, що не може перебувати у власності інших суб'єктів. Об'єктом права комунальної власності може бути будь-яке майно, за винятком того, що знаходиться у виключній державній власності.

✓ **За підставами набуття і припинення права власності.** Деякі підстави набуття права державної власності не можуть бути підставами набуття права комунальної власності (наприклад, націоналізація, конфіскація).

✓ **За змістом.** Права власника комунальної власності можуть бути обмежені, наприклад, це стосується права розпорядження (право розпорядження державними дотаціями, що входять до місцевого бюджету, обмежено державними органами).

✓ **Ступінь усупільнення.** Державна власність своїм існуванням забезпечує функціонування держави як політико-правового феномена, а комунальна власність є основою всієї системи місцевого самоврядування в державі. Без забезпечення суб'єктів місцевого самоврядування об'єктами комунальної власності – насамперед тими, що становлять основні фонди, – місцеве самоврядування перетворюється на фікцію. Саме тому призначення об'єктів власності у суспільстві є одним із критеріїв відмежування комунальної і державної форм власності. Інколи серед критеріїв, що визначають особливість комунальної власності та відмінність її від державної, називають також соціальне призначення комунальної власності, яке виражається у забезпеченні належного економічного і соціального розвитку відповідної території, задоволенні інтересів населення, що проживає на певній території.

Комунальній власності властиві дві особливості. Перша полягає в тому, що комунальна власність є основою незалежності та самостійності місцевого самоврядування, забезпечує управління господарством відповідної території як єдиним цілим. Це має й правову основу, що розмежує державну владу й місцеве самоврядування. Так стаття 140 Конституції України говорить, що органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади. Всі законодавчі акти, прийняті за останні роки в Україні, також трактують місцеве управління винятково як самоврядування, уживаючи ці терміни не як синоніми, а вкладаючи в них принципово протилежний зміст. При обґрунтуванні недержавного характеру органів місцевого самоврядування наводяться аргументи про те, що в системі цих органів відсутня строга ієрархія й співпідпорядкованість, характерні для побудови державного механізму, що органи місцевого самоврядування діють не від імені держави, а в інтересах відповідної територіальної громади, а також те, що матеріально-фінансову базу місцевих органів самоврядування становлять комунальна власність і місцевий бюджет, що не є державними. Тому місцеве самоврядування, виведене за рамки системи державної влади, забезпечує найбільш повне, адекватне врахування інтересів місцевого населення, пріоритетність цих інтересів порівняно з інтересами держави, а також обмежує втручання всіх вищих рівнів державної влади в діяльність місцевих органів по управлінню комунальною власністю.

Місцеве самоврядування покликане забезпечувати виняткове монопольне виробництво деяких продуктів і послуг, виконання робіт саме для даного територіального співтовариства. Забезпечення населення товарами й послугами через комунальний сектор економіки здійснюється часто по більш низьких цінах, ніж ці блага можуть надаватися приватними підприємствами, а іноді й на безкоштовній основі. Причому саме виробництво комунальних благ опосередковується регулюючою роллю соціальних інститутів, що й дозволяє говорити про суспільну природу даної форми власності. Наявність комунальної власності сприяє зміцненню позицій місцевого самоврядування й дозволяє сформувати для жителів даного територіального співтовариства той набір доступних благ і пільг, що не буде притискати їх громадянських свобод і підтримувати прийнятний рівень життя на даній території.

Друга особливість комунальної власності полягає в тому, що вона є одним із основних інструментів соціального захисту й підтримки населення території. Забез-

печеність комунальним житлом, функціонування дитячих і освітніх установ, місцеві пільги в оплаті комунальних послуг, цільова підтримка нужденних і малозабезпечених дозволяють підтримувати певні соціальні стандарти життя людей на даній території. Отже комунальна власність виступає необхідною умовою захищеності окремих членів територіальної спільноти й виступає гарантією демократично організованої держави.

Проведений аналіз показує, що комунальна власність є самостійною формою власності, по своїй сутності відноситься до суспільного (публічного) типу власності на основі соціально-значущого характеру суб'єктів і визнаного як основа для виробництва суспільних благ об'єктом відносин у рамках територіального утворення. Основним результатом функціонування комунальної власності стають суспільні і змішано-суспільні блага.

Комунальна власність являє собою сукупність відносин між людьми з приводу присвоєння й відчуження засобів виробництва і створених з їх допомогою матеріальних благ у процесі їх виробництва, розподілу, обміну й споживання. Комунальна власність являє собою спільну форму присвоєння. Вона виражає відносини між економічними суб'єктами соціально-економічної відтворювальної територіальної системи по спільному володінню, розпорядженню й користуванню природними умовами, комунікаціями, засобами зв'язку, виробничими й соціальними комплексами для забезпечення умов безперервного відтворення цієї системи. Комунальна власність, забезпечуючи через механізм спільного споживання широкий спектр життєвих потреб населення, являє собою суспільну форму власності. Виділення комунальної форми власності як особливої форми передбачає і особливий тип економічних відносин, які виражені нею, і що відрізняє її від державної власності, і від приватної.

Комунальна власність не є формою приватної власності. Її не можна віднести до власності окремих, відособлених осіб. Приватна власність спрямована головним чином на одержання й примноження доходів. Її зміст становлять суспільні відносини з приводу привласнення її суб'єктами певних життєвих благ. Комунальна власність – це не різновид особистої власності. Зміст особистої власності складають відносини між людьми з приводу індивідуального привласнення головним чином споживчих життєвих благ, що задовольняють особисті потреби людей. Комунальну власність не можна вважати і формою змішаної власності. У найбільш загальному плані змішана форма власності являє собою відносно стійку єдність різних форм власності. Дана форма власності є похідною, характеризується об'єднанням соціально різних суб'єктів привласнення, як правило на корпоративних засадах. На відміну від державної – комунальна форма власності містить в собі елемент "реальної суб'єктивації" власності, передбачає певне подолання відчуження територіальної громади від власності, але не через індивідуалізацію, як це відбувається в приватній власності, а завдяки сумісності територіальної спільноти. Комунальна власність є формою реалізації спільних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів населення адміністративно-територіальних утворень через механізм сумісного споживання.

Для визначення і аналізу сутності комунальної власності необхідно перш за все визначити, з приводу яких конкретно об'єктів виникають між людьми економічні відносини, а також дослідити комплекс цих відносин. Подальший аналіз комунальної власності неможливий без аналізу об'єктів цієї форми власності. Існують класифікації об'єктів комунальної власності за різними критеріями.

Класифікація об'єктів комунальної власності (розроблена автором на основі дослідження наукових публікацій):

✓ За видовим складом: 1) матеріальні (рухомі і нерухомі, в тому числі права на нерухомі об'єкти); 2) нематеріальні (інтелектуальна власність);

✓ За речовою формою: 1) неречові (гроші, цінні папери); 2) речові (комунальні підприємства; комунальні установи освіти, охорони здоров'я, культури, спорту; інші види комунального майна (об'єкти нерухомості – земля, будівлі, об'єкти інфраструктури);

✓ За цільовим призначенням: 1) об'єкти, які забезпечують діяльність органів місцевого самоврядування; 2) об'єкти, які створено внаслідок рішення рад відповідних рівнів про їх об'єднання (спільна власність територіальних громад); 3) об'єкти, закріплені за відповідними підприємствами, установами, організаціями як самостійними юридичними особами;

✓ За метою створення: 1) створені для отримання прибутку; 2) створені для інших цілей (соціальні об'єкти, об'єкти інфраструктури);

✓ За правовим режимом: 1) об'єкти, необхідні для реалізації територіальною громадою як власником своїх функцій (місцеві бюджети; комунальне майно, не закріплене за комунальними підприємствами і установами); 2) об'єкти, закріплені за комунальними унітарними підприємствами, яким майно належить на праві господарського відання або оперативного управління в залежності від наявності комерційної або некомерційної мети, їх створення і діяльності (ч. 3 ст. 78 Господарського кодексу України); 3) об'єкти, закріплені на обмеженому речовому правому титулі за не комунальними суб'єктами господарювання на договірній основі (оренда, концесія і т.д.);

✓ За ступінню монополізації: 1) монополії; 2) об'єкти, управління якими зіштовхується з конкуренцією;

✓ За функціональним призначенням (сфери задоволення суспільних потреб): 1) об'єкти соціальної сфери і житлово-комунального господарства; 2) транспорт і зв'язок; 3) торгівля і побутове обслуговування, будівництво; 4) нерухомість, перш за все земельні ресурси; 5) адміністративні об'єкти; 6) інші;

✓ За характером вираження об'єктів: 1) вартісний; 2) речовий;

✓ За походженням: 1) натуральні або природні; 2) штучні, тобто створені людиною;

✓ За ступінню готовності до експлуатації: 1) готові до використання; 2) призначені для реконструкції і капітального ремонту; 3) незавершене будівництво;

✓ За ступінню дохідності: 1) майно, яке утримується повністю за рахунок бюджету; 2) майно, яке знаходиться у користуванні соціальних і освітянських установ міської підпорядкованості; 3) майно установ, яке підтримується за рахунок бюджету; 4) майно підприємств, які отримують дотації із бюджету; 5) майно підприємств, інших господарюючих суб'єктів, основною метою діяльності яких є отримання прибутку для наповнення місцевого бюджету, вирішення задач соціально-економічного розвитку території.

Аналіз об'єктів комунальної власності показує, що вони мають багатофункціональний і цільовий характер та призначені для вирішення питань місцевого значення, задоволення потреб населення адміністративно-територіального утворення.

У той же час сам об'єкт відносин комунальної власності пов'язаний з тими інтересами та протиріччями, які властиві суб'єктам комунальної власності. Спільний інтерес всіх учасників цих відносин полягає в забезпеченні розвитку певного адміністративно-територіального утворення, створення такої системи життєзабезпечення, що була б спрямована на задоволення суспіль-

них потреб особливого роду, орієнтованих, у першу чергу, на соціальну складову території. Тому об'єкти комунальної власності призначені для виробництва суспільних благ.

Ці суспільні блага вимагають особливого присвоєння, що виражається в їх спільному споживанні всіма членами даної територіальної громади. У результаті формується особлива форма власності на об'єкти, що забезпечують виробництво суспільних благ (насамперед, послуг, необхідність яких виникає із спільного проживання людей на даній території – водопровід, зв'язок, каналізація, електро-, газо-, теплопостачання, прибирання сміття, освітлення вулиць і т.д.), заснована на опосередкованому відповідними соціальними інститутами спільному присвоєнню значущих для жителів даної території благ – комунальна власність.

У рамках розвитку окремої території, як відомо, виникає необхідність у виробництві таких благ, які приватний сектор не здатний чи не зацікавлений робити, тобто суспільних благ. Їхнє виробництво стає необхідним внаслідок того, що відмови ринку ставлять економічних суб'єктів перед необхідністю заміни існуючих умов господарювання. Тому створюються інституційні форми економічної координації й, у першу чергу, інститут комунальної власності, здатний ліквідувати ті негативні наслідки, які привносять у суспільство ринкові провали. Саме тому формування цього інституту стає необхідною умовою ефективного функціонування не просто ринкової, а саме єдиної соціально-економічної системи в рамках певної території – адміністративно-територіального утворення.

Тепер необхідно зрозуміти, хто є власником, користувачем і розпорядником об'єктів комунальної власності, кому належать об'єкти права комунальної власності. Це дає відповіді на більш конкретні питання – хто, що і як привласнює або відчужує. Вирішення проблеми виявлення суб'єкта комунальної власності ускладнюється наявністю в структурі адміністративно-територіального утворення наступних елементів: населення в цілому, представницьких і виконавчих органів, тобто певних соціальних інститутів. Конкретизація суб'єкта комунальної власності вимагає виділення одного з наведених елементів і обґрунтування його провідної ролі в здійсненні функцій власника, його прав і обов'язків.

Конституція України (статті 142, 143) та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 1) закріпили первинними суб'єктами права комунальної власності територіальні громади, тобто місцеві спільноти жителів. Від імені та в інтересах територіальних громад, відповідно до закону, правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності, в тому числі виконання усіх майнових операцій, передачі об'єктів комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавання їх в оренду, продажу і купівлі, використання як застави, вирішення питань їхнього відчуження, визначення в угодах та договорах умов використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду тощо, здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування.

Однак у літературі існує й інший підхід, відповідно до якого суб'єктами комунальної власності є, насамперед, ради, тобто, представницькі органи адміністративно-територіального утворення [8]. Пануючою все ж є точка зору, що виконавчо-розпорядницькі органи місцевого самоврядування виступають лише суб'єктами управління, підконтрольними як по вертикалі – відповідним вищим інстанціям системи управління, так і по горизонталі – територіальній громаді через її представницькі органи.

На нашу думку, ця пануюча точка зору є більш обґрунтованою. Проте, в науці до цього часу немає загально визнаної дефініції "територіальної громади", майже не досліджені її характерні ознаки.

Якщо термін "територіальна громада" позиціонується зі спільнотою, общиною – то це об'єднання індивідів на основі спільності місця.

Поняття "місцева спільнота (община)" можна визначити як об'єднання громадян на основі їхнього проживання в міському або сільському поселенні, що має метою безпосереднє забезпечення своєї життєдіяльності за допомогою місцевих органів влади на основі сформованих і устояних традицій і звичаїв.

Місцеве співтовариство – це єдина цілісність різного роду асоціацій громадян, що проживають у адміністративно-територіальному утворенні (товариства власників житла, територіальне громадське самоврядування, клуби по інтересах, місцеві некомерційні й благодійні організації, союзи місцевих підприємців і т.п.), обумовлена спільними інтересами у самостійному й під свою відповідальність вирішенні питань місцевого значення, а також через своїх виборних представників і виконавчо-розпорядницькі органи місцевого самоврядування в рамках чинного законодавства.

Якщо територіальну громаду розглядати як місцеве співтовариство і як суб'єкта комунальної власності, то необхідно розглядати територіальну громаду й представницькі органи місцевого самоврядування як єдине, нерозривне ціле, як політичну систему, що відповідає сучасному рівню економічного розвитку й дозволяє щонайкраще реалізувати функції власника відносно об'єктів комунальної власності, забезпечуючи врахування інтересів місцевого населення й мінімізуючи витрати по контролю над власністю.

Безпосереднє виробництво й кінцеве споживання мають особливу важливість при розкритті відносин власності, так як характеризують привласнення умов і результатів виробництва – основу будь-якої економічної системи. Для комунальної власності особливе значення має етап безпосереднього споживання, адже її об'єкти виступають матеріальною базою для виробництва суспільних благ і послуг. Але умови виробництва можуть перебувати й в інших формах власності (наприклад, комерційні перевізники на пасажирському транспорті), створюючи суспільні блага для населення території на конкурентних засадах (тендерному відборі) за посередництвом соціальних інститутів даної території. Тому можливі два типи відтворення відносин комунальної власності: повне, коли ці відносини включені в усі фази відтворювального циклу, і неповне – при їхньому існуванні тільки на окремих фазах, наприклад, фінансування комунального замовлення. Органи місцевого самоврядування, зіставивши витрати по створенню власного виробництва того чи іншого блага й забезпечення ним населення, можуть оголосити тендер на виконання комунального замовлення, тобто виконання робіт і послуг з фінансуванням із місцевого бюджету.

Якщо засоби виробництва перебувають у комунальній власності, то привласнення опосередковується соціальними інститутами даної території, які адміністративним шляхом через керівництво відповідних підприємств визначають масштаби й інтенсивність цього привласнення. Якщо ж засоби виробництва перебувають в інших формах власності, то соціальні інститути від імені населення даної території непрямым шляхом, через фінансування процесу виробництва, опосередковують цей процес привласнення.

Отже, процес привласнення опосередковується або соціальними інститутами даної території (представницькими й виконавчими органами влади), що є інституціалізованими представниками інтересів членів даної територіальної спільності, або керівною ланкою підприємств – виробників комунальних благ.

Таким чином, організацією виробництва суспільних благ для населення даного адміністративно-територіального утворення займаються соціальні інститути даної території, визначенням конкретної форми управління – ті ж соціальні інститути (у силу опосередкування ними всіх суспільних зв'язків) і підприємства комунального господарства, а в безпосередньому з'єднанні факторів виробництва бере участь сам працівник і органи управління відповідного підприємства, які визначають кількість і якість праці, необхідної для цього з'єднання. В українському законодавстві, де функції власності визначаються через права власності, установлено, що від імені територіальних громад права власника здійснюють органи місцевого самоврядування, які передають майно, що перебуває в комунальній власності, відповідним унітарним підприємствам на правах господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або комунальним організаціям на правах оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство). Ці підприємства вправі володіти, користуватися й розпоряджатися цим майном у межах, установлених власником та законом [4].

Власник вирішує питання створення підприємства, визначає предмет і мету діяльності, реорганізацію й ліквідацію, керує й контролює процес використання майна підприємства, а також має право на одержання частини прибутку від використання цього майна. Таким чином, права власника охоплюють всі етапи організації виробництва, а право господарського відання й оперативного управління залишає можливість реалізувати функції володіння користування й розпорядження в межах, що залишає суб'єктам господарського відання і оперативного управління власник.

Отже, законодавство зводить питання про суб'єктів функцій власності до різного ступеня реалізації цих функцій у різних суб'єктів, тобто функції власності не розділяються, а реалізуються в різних обсягах прав кожної з них.

Невід'ємною рисою приватної власності є здійснення індивідом-власником вільного вибору напрямків використання ресурсу. В умовах державної власності доступ до ресурсів регулюється, виходячи з державних інтересів. Сутнісною характеристикою комунальної власності також є відкритий доступ до ресурсів для членів територіального співтовариства, але тут опосередковуючу роль грає соціальний інститут певної території в забезпеченні цього доступу.

Отже, на етапі аналізу фази безпосереднього виробництва виділяється кілька суб'єктів комунальної власності: соціальні інститути й населення даної територіальної спільності, організації й підприємства комунального господарства, їхні працівники. Для кожного із цих суб'єктів характерний свій набір економічних відносин і прав власності, режим привласнення, ступінь реалізації себе як власника.

Природно, що мотивація й інтереси діяльності при цьому в них різняться. Оскільки ці суб'єкти об'єднані в процесі присвоєння суспільних благ, де їх різнопланові інтереси стають джерелом внутрішніх протиріччій комунальної власності, то остільки вони є і джерелом її розвитку.

До числа внутрішніх протиріччій становлення й розвитку комунальної власності варто віднести:

✓ протиріччя між безпосереднім і опосередкованим привласненням економічних благ територіальною громадою;

✓ протиріччя між формальною рівністю місцевого населення стосовно засобів виробництва й фактичною нерівністю в розподілі й споживанні економічних благ;

✓ протиріччя між соціальними інститутами різних рівнів місцевої влади – представницької й виконавчої;

✓ суперечливість інтересів працівників комунального підприємства як власників засобів виробництва внаслідок їхнього проживання на території даного адміністративно-територіального утворення з одного боку, як найманих працівників, з іншого боку;

✓ протиріччя між соціальними інститутами як виразниками інтересів усього комунального утворення й ними як виразниками власних владних інтересів;

✓ протиріччя між зацікавленістю населення в рівному й справедливому розподілі суспільних благ і його ж потребою в гарантованому мінімальному рівні відтворення життєдіяльності;

✓ протиріччя між інтересами господарськи відносно відособленого комунального підприємства й інтересами соціальних інститутів як зовнішнього контролера й регулятора виробничого процесу.

Основним, на наш погляд, у системі протиріччя комунальної власності є протиріччя між постійно зростаючими потребами населення адміністративно-територіального утворення в суспільних благах і обмеженістю адміністративно-територіального утворення у власних ресурсах для їхнього виробництва. Це протиріччя є основним протиріччям розглянутих відносин, оскільки виявляється в будь-якому іншому протиріччі цієї форми власності. Розв'язуючись на одному етапі розвитку суспільства, воно знову виникає на іншому. Постійно відтворюючись, саме це протиріччя є імпульсом, до удосконалювання виробництва, з одного боку, і появи нових потреб – з іншого.

Отже, комунальна власність являє собою сукупність відносин між суб'єктами комунальної соціально-економічної системи з приводу спільного привласнення ресурсів і результатів суспільного виробництва у вигляді суспільних благ для безперервного відтворення системи життєзабезпечення на певній території.

Висновки і рекомендації. Проведене дослідження дозволяє нам зробити певні висновки щодо сутності комунальної власності, її специфічних рис, які виділяють її в особливу форму власності в системі суспільних економічних відносин власності:

✓ Комунальна власність відноситься до суспільної (публічної) форми власності.

✓ Походження комунальної власності пов'язано з розпадом спільноти і виникненням перших держав. Власність спільноти трансформується в державну і комунальну.

✓ Комунальна власність – недержавна форма власності. Відносна обособленість місцевої громади в процесі відтворення життєдіяльності суспільства породжує економічні відносини як економічну основу цієї форми власності.

✓ Основним суб'єктом комунальної власності є територіальна громада. У визначенні суб'єкта комунальної власності розкривається одна з найважливіших сутнісних характеристик даного виду власності – подолання відчуження територіальної громади від власності й реалізація спільного привласнення.

✓ Функціонування інституту комунальної власності спрямоване на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади, а не на одержання прибутку. Дана форма власності має соціальну природу й покликана сприяти вирішенню питань місцевого зна-

чення й підвищення рівня і якості життя територіальної громади. Позиціонування комунальної власності в Україні як економічної основи місцевого самоврядування обумовлене сучасним рівнем розвитку інституту місцевого самоврядування в країні й у першу чергу низьким рівнем фіскальної самостійності місцевих органів влади. Некомерційний характер природи комунальної власності не виключає можливості, а іноді й необхідності використання цього інституту з метою підвищення економічної ефективності комунальних господарських структур і одержання ними прибутку.

Проводячи сучасні дослідження зазначеного питання, доцільно здійснити аналіз розвитку комунальної форми власності в Україні, визначити основні тенденції розвитку власності територіальних громад у зарубіжних країнах, що дасть змогу ефективніше використовувати напрацьований досвід.

1. *Абалкин Л.И.* Многообразие видов собственности и управления / Л.И. Абалкин // ЭКО, 1996. – № 1. – С. 5. 2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов. – К.: Атіка, 2007. – 39 с. 3. *Бондаренко Г.І.* Оцінка економічного потенціалу і ефективності використання комунальної власності: автореф. дис.... канд. екон. наук. 08.10.01. / Бондаренко Г. І. – Харків, 2006, 20 [1] с. 4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. 5. *Ещенко П.С.* Сучасна економіка: навч. посібник / П.С. Ещенко, Ю.І. Палкін. – К.: ВШ, 2005. – 325 с. 6. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Мамут Л.С. [та ін.]. – М.: Наука, 1996. – 302 с. 7. *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. / Е. М. Ковешников. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 247 с. 8. Музыка Л.А. Чи існують реальні суб'єкти права комунальної власності? / Л. Музыка // Право України 2002. – № 11. – С. 16-19. 9. Основи економічної теорії / Ю.В. Ніколенко [та ін.]. – К.: ЦДЛ, 2003. – 540 с. 10. *Рибалкін В.О.* Теорія власності. / В.О. Рибалкін, І.В. Лазня. – К.: Логос, 2000. – 279 с. 11. *Сментіна Н.В.* Ефективність управління комунальною власністю на базі впровадження оціночної діяльності (на прикладі міст Одеської області) : дис. канд. екон. наук. 08.02.03 / Сментіна Н. В. – Одеса, 2006. – 175 с.

Надійшла до редколегії 16.08.2010

I. Сагайдак, асп.

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ – ІНСТРУМЕНТ ЗБАЛАНСУВАННЯ ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті досліджується роль міжбюджетних відносин у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні. Визначено шляхи подальшого реформування фінансових відносин між рівнями бюджетної системи. Проаналізовано міжбюджетні трансферти як головний інструмент збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів.

The following research deals with the features and essence of the interbudgetary relations in Ukraine, tries to found out the ways of rationalization and subsequent reformation of the financial relations which was folded between the levels of the budgetary system. This study analyses the interbudgetary transfers as the main instrument of the profits and charges balancing of the local budgets.

Ефективна організація відносин всередині бюджетної системи є одним з найважливіших і найскладніших завдань державних фінансів у кожній країні. Основними проблемами взаємовідносин між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самоврядування є перерозподіл бюджетних ресурсів, зумовлений об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій та необхідністю фінансового вирівнювання з метою забезпечення конституційних гарантій населенню незалежно від місця його проживання. Міжбюджетні відносини є важливим чинником вирівнювання розвитку адміністративних територій, забезпечення однакових умов доступу громадян до суспільних послуг незалежно від місцезнаходження. Головним завданням стало створення механізму міжбюджетних відносин, який є основою ефективності бюджетів усіх рівнів у частині забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

В бюджетних системах демократичних країн бюджет центрального уряду і бюджети місцевих влад функціонують у межах єдиної бюджетної системи на основі розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. Загальносвітовою тенденцією є розвиток і зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на суспільні процеси.

Серед вітчизняних і зарубіжних вчених, чий науковий праці присвячені міжбюджетні відносини, варто назвати С.Буковинського, О.Василика, О.Кириленко, В.Кравченка, С.Слухая, І.Лютого, І.Луніну, В.Тропіну, О.Лилик, В.Опаріна, Т.Поляка, К.Павлюк, І. Сало, В.Федосова, Д.Черника та інших.

Метою статті є дослідження особливостей міжбюджетних відносин в Україні, виявлення шляхів оптимізації та подальшого реформування фінансових відносин, які склалися між рівнями бюджетної системи.

Для бюджетної системи України характерний високий рівень централізації бюджетних ресурсів, що свідчить про зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненість місцевого самоврядування і слабкість фінансової основи місцевих бюджетів. За останні роки, незважаючи на ухвалення низки програмних документів і нормативних актів, спрямованих на зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування, централізація бюджетної системи посилювалася.

У процесі організації бюджетної системи суб'єктами міжбюджетних відносин виступають ті органи влади й управління, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

Міжбюджетні відносини в Україні – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим і органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України [6, с. 258].

Найважливішою передумовою існування міжбюджетних відносин є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, що, у свою чергу, спричинено розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів, та потребою в них.

Розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи як основа міжбюджетних відносин, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Проте розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати бюджети через значні відмінності у формуванні доходів, а також у складі та обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, що має об'єктивний характер і зумовлено: