

переваги для неї від членства в СОТ у першу чергу залежать від нас самих: від швидкості наших дій при адаптації до правил світової економіки та здійсненні внутрішніх реформ, від професіоналізму персоналу та службовців, а також знання та використання правил СОТ. Адже цю організацію можна порівняти з великою грою, до членів якої прийняли і Україну та навчили правилам, але вигравати вона повинна навчитися сама.

Перелік посилань

1. Журнал Верховної Ради України «Віче» [Електронний ресурс] : інформ.-аналіт. журн. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/876/>.
2. УНІВЕРСУМ [Електронний ресурс] : Українсько – польський інтернет - журнал / засновник «U-ART International». – Режим доступу: <http://www.universum.org.ua/>.
3. Бітгнер О. Перешкоди на шляху до СОТ бувають і такі... / Бітгнер О. // Урядовий кур'єр. – №123.
4. Матеріали засідання «круглого столу» на тему «Україна і Світова організація торгівлі: механізми та соціально-економічні наслідки вступу». [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/brosh/002.htm>.
5. Володимиров М. Тернистим шляхом до СОТ / Володимиров М. // Бухгалтерія. – 2008. – № 4 (783), 28 січня.
6. Білозір Л.М. Вступ України до СОТ: процедура, реалії та перспективні наслідки / Білозір Л.М. // Збірник матеріалів VI міжнародної науково-практичної конференції студентів та аспірантів УАЗТ 12 травня 2006 року. – К.: УАЗТ, 2006
7. ЮР.ГАЗЕТА. – №13 (148). – 08 квітня 2008 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/article/1542/>.

Кожемяченко О.О.

ст. викладач НТУУ «КПІ»

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

В статті розглянуті питання становлення і формування комунального сектору національної економіки України, визначені шляхи його подальшого розвитку.

This article examines the problem of establishing and formation of communal sector of national economic of Ukraine, determines the ways of its following development.

Ключові слова: національна економіка, комунальний сектор національної економіки, адміністративно-територіальна одиниця, місцеве самоврядування.

Вступ. Обов'язковими елементами місцевого самоврядування є гарантоване державою право і реальна здатність громад вирішувати самостійно і під свою відповідальність питання місцевого значення. Це в свою чергу обумовлює створення економічної основи існування ефективного інституту місцевого самоврядування – комунального сектору економіки.

Постановка задачі. На фоні ринкових перетворень комунальний сектор національної економіки України є поки що одним із «вцілівших острівців

соціалізму» з усіма його ознаками: відсутністю конкурентного середовища, ринкової мотивації і як наслідок, низькою якістю продукуємих цим сектором товарів і послуг, хронічним дефіцитом фінансування і прискореними процесами руйнування. На наш погляд комунальний сектор національної економіки залишається поза процесами ринкових перетворень тому, що він займає специфічне положення в системі національного виробництва, а саме: він є найпотужнішим виробником суспільних послуг, тому його реформування обов'язково торкнеться перегляду існуючої у суспільстві системи виробництва, розподілу і перерозподілу суспільних благ.

Результати дослідження. З позиції системного підходу національна економіка може бути визначена як система організації господарського життя у певній державі [1]. Вирішення проблеми оптимізації організації господарського життя в багатьох країнах призвело до структурного виокремлення місцевого самоврядування як організації публічної влади на місцях, і комунального сектору економіки як економічної основи здатності здійснення місцевого самоврядування.

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені ще в першій половині XIX ст. Значний внесок у дослідження цього суспільного інституту внесли К. Туре (теорія природних прав вільної громади), Р. Моль, В. Васильчиков, В. Лешков (громадсько-господарська теорія), Р. Гнейтс, Л. Штейн (державницька теорія місцевого самоврядування) та інші.

Паралельно із розвитком теорії місцевого самоврядування відбувався процес законодавчого нормування цього суспільного інституту. Так Кодекс Наполеона 1804 р. (фр. Code Napoléon), офіційно Цивільний кодекс французів (фр. Code Civil des Français) визнає територіальну громаду як суб'єкт власності. Цей кодекс не дає визначення права власності, проте проголошує абсолютний характер власності і в залежності від суб'єкта поділяє власність на індивідуальну (приватну), державну (суспільне володіння) і общинно-комунальну. Слід зауважити, що Кодекс Наполеона мав великий вплив на розробку і кодифікацію цивільного права в Європі, багато із його статей за 200 років жодного разу не переглядалися, для адаптації кодексу до змін часу Францією було прийнято 400 законів, проте загальна кількість статей в ньому збільшилась лише на дві [4].

Система місцевого самоврядування в кожній країні залежить від специфіки політичного ладу, форми правління, історичних, політичних факторів та інших чинників [2]. Процес становлення, формування і реформування комунального сектору економіки є похідним від процесу становлення, формування і реформування системи місцевого самоврядування в країні. Можна стверджувати, що комунальний сектор економіки виокремлюється в складову національної економіки тільки в тих країнах, де місцеве самоврядування визнається державою і має законодавче закріплення.

В незалежній Україні місцеве самоврядування є одним із основоположних принципів конституційного ладу. За базову модель в Україні від початку була взята континентальна модель формування місцевої влади. Це знайшло своє закріплення в Конституції України (розділ III), Законі України «Про місцеве

самоврядування в Україні» від 21.05.1997, інших законодавчих актах. Місцеве самоврядування будується за такими принципами [3]:

1. Принцип правової автономії – органи місцевого самоврядування мають власні повноваження, визначені Конституцією України і галузевим законодавством.

2. Принцип організаційної автономії – територіальні громади і їх органи не є елементами державного апарату. Тому вони можуть самостійно визначати свою структуру; нагляд за їх діяльністю можливий лише задля забезпечення законності і конституційних принципів місцевого самоврядування.

3. Принцип матеріально-фінансової автономії – територіальні громади і утворені ними органи місцевого самоврядування мають майнові права на об'єкти комунальної власності, а також власні фінансові ресурси, достатні для здійснення власних повноважень.

Як зазначалося вище, правовою основою створення комунального сектору економіки є інститут місцевого самоврядування, а його економічною базою є комунальна власність. Господарський Кодекс України (ст. 24) визначає, що суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Таким чином, формування комунального сектору економіки безпосередньо пов'язане із формуванням комунальної власності. На кінець 80-х років, до проголошення 24 серпня 1991 року незалежності України 82,8 % основних виробничих фондів УРСР знаходилися у державній власності, яка в свою чергу за правом розпорядження поділялася на такі різновиди: союзна державна власність, республіканська державна власність, галузева (міністерська) державна власність, місцева державна власність [5]. Фактично право комунальної власності в Україні здійснюється в прийняттям постанови КМУ №31 від 5.11.1991 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською власністю) і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)».

Формування комунальної власності в Україні має свої особливості, а саме:

– вона сформована не шляхом викупу об'єктів, а шляхом безоплатної передачі їх із загальнодержавної до комунальної власності;

– в зарубіжних країнах право комунальної власності реалізується лише на рівні так званих базових територій (для України це село, селище, місто), а в Україні була запроваджена також обласна і районна різновиди комунальної власності.

На нашу думку визнання обласних і районних органів влади суб'єктами комунальної власності не відповідає світовому досвіду і самій логіці побудови унітарної держави. Адже територіальні утворення обласного і районного масштабу носять штучний характер: вони утворені декретами державної влади і, відповідно, в такий самий спосіб можуть бути ліквідованими (на відміну від міст, селищ, сіл, які виникли внаслідок історичного розвитку територій). Тому

доцільніше було б вважати, що власність, що була передана в управління на обласний і районний рівень скоріш є різновидом державної власності ніж комунальної.

До особливостей функціонування інституту комунальної власності можна віднести наявність так званих об'єктів права комунальної власності виключно громадського користування. Це ті об'єкти, які виведені із товарно-грошового обігу і не можуть бути передані або відчужені органами місцевого самоврядування на користь юридичних або фізичних осіб. Перелік об'єктів права комунальної власності виключно громадського користування, відповідно до законодавства, визначаються територіальною громадою, рішенням референдуму чи відповідної ради і закріплюються в статуті територіальної громади. До таких об'єктів як правило відносять: вулиці, тротуари, парки, сквери, річки, озера, водойми, їх береги, мости, цвинтарі тощо.

Господарським Кодексом України (ст. 24, 78) визначені особливості функціонування комунального сектору економіки, а саме: управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або права оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

Як відомо, такі форми діяльності передбачають певні обмеження. Так, суб'єкт господарювання, що володіє майном на правах господарського відання не має права без згоди власника в особі територіальної громади або ради народних депутатів продавати, здавати в оренду, використовувати його як заставу, передавати таке майно як внесок до статутного капіталу господарських акціонерних товариств тощо.

На основі права оперативного управління свою діяльність здійснюють як правило установи і організації, які утримуються за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування (заклади охорони здоров'я, освіти культури, соціального захисту та ін.). Вони не можуть розпоряджатися закріпленим за ними майном. Такі установи мають право здійснення господарської діяльності в межах, визначених законодавством і статутами, самостійно розпоряджатися доходами від такої діяльності, але за умов недостатності власних коштів таких підприємств, за їх зобов'язання несе відповідальність власник (орган місцевого самоврядування).

Особливості функціонування комунального сектору національної економіки полягають в тому, що він продукує суспільні послуги. Тому формування стратегії його розвитку полягає у знаходженні балансу між економічною ефективністю і соціальним ефектом. Фактично він виступає основою формування соціально-економічного комплексу міста (рисунок) Специфіка його функціонування полягає в тому, продукуючи і надаючи суспільні послуги він виступає потужним інструментом розподілу і перерозподілу матеріальних благ, тим самим зменшуючи вплив так званих «провалів ринку» на місцевому рівні.

Комунальний сектор національної економіки охоплює всі комплексоутворюючі елементи соціально-економічного комплексу населеного пункту, виступає базою його формування і функціонування. Виходячи із цього досі є дискусійним питання: чи можуть суб'єкти комунальної власності використовувати об'єкти комунальної власності у виключно комерційних цілях, не пов'язаних з наданням суспільних послуг. З одного боку, за Конституцією України всі форми власності є рівними, об'єкти комунальної власності можуть бути використані не тільки як основа продукування суспільних послуг. За їх допомогою можуть бути вирішені проблеми локального безробіття, неефективного використання економічних ресурсів тощо. З іншого боку, виключно комерційна діяльність на базі комунальної власності неминуче призведе до спотворення ринкового середовища населеного пункту. На нашу думку, це може виникнути через такі причини:

- суб'єкти комунального сектору економіки можуть мати конкурентні переваги порівняно з іншими суб'єктами підприємницької діяльності за рахунок створення для них виключних умов комерційної діяльності, формування яких знаходиться в компетенції органів місцевого самоврядування: виключні умови використання об'єктів комунальної власності, землі, фінансових ресурсів населеного пункту, сплата місцевих податків, зборів тощо;

- суб'єкти комунального сектору економіки, надаючи суспільні послуги, здебільшого працюють в умовах природної монополії: комерціалізація їх діяльності може призвести до поширення негативної практики надання платних послуг підрозділами органів місцевої влади, які по суті є підприємствами-монополістами.

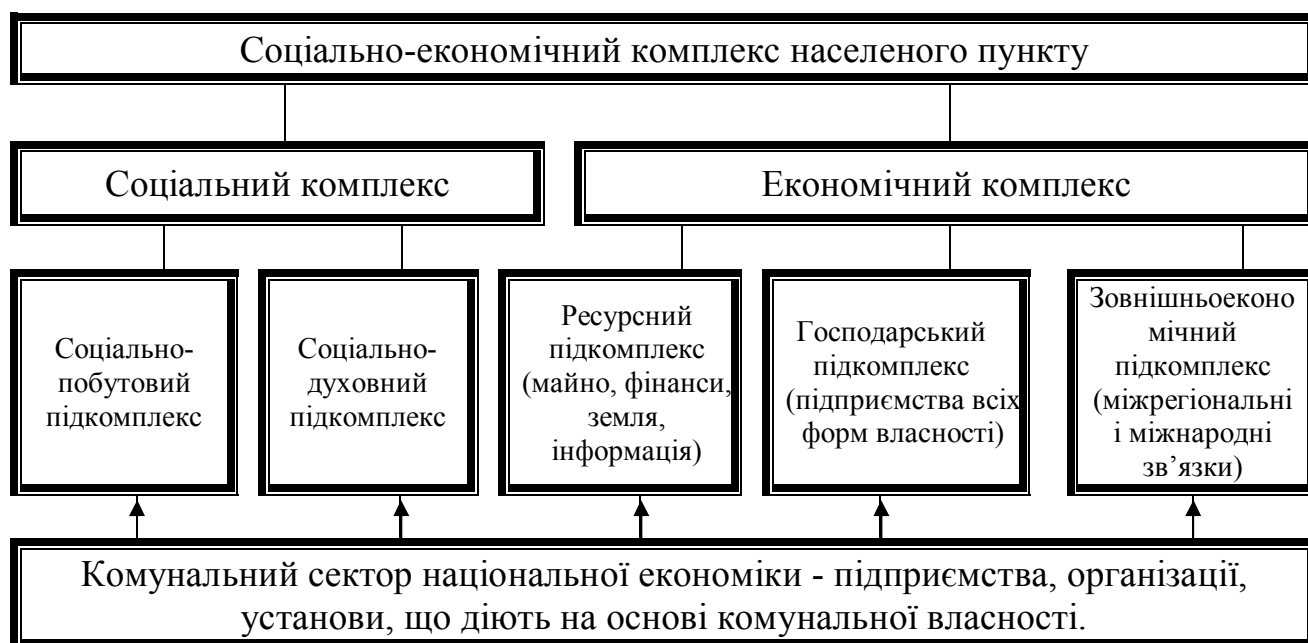


Рис. 1. Соціально-економічний комплекс населеного пункту

На нашу думку, сфера діяльності суб'єктів комунального сектору має бути обмеженою і спрямованою на надання виключно суспільних послуг. В цьому має полягати специфічна місія комунального сектору національної економіки.

Відповідно до цього система оцінки діяльності комунального сектору економіки не може бути обмеженою системою виключно економічних показників (прибутком, рентабельністю, аналізом витрат тощо). Ефективність діяльності комунального сектору національної економіки має оцінюватися не через сумарну ефективність діяльності суб'єктів комунального права власності, а через ефективність соціально-економічного комплексу населеного пункту в цілому

Висновки. Оптимізація організації господарського життя в багатьох країнах призвела до структурного виокремлення місцевого самоврядування як організації публічної влади на місцях, і комунального сектору економіки як економічної основи реалізації місцевого самоврядування.

Комунальний сектор економіки виокремлюється в складову національної економіки тільки в тих країнах, де місцеве самоврядування визнається державою і має законодавче закріплення.

В незалежній Україні місцеве самоврядування є одним із основоположних принципів конституційного ладу. Воно будується на принципах правової, організаційної і фінансово-економічної автономії.

Правовою основою створення комунального сектору економіки є інститут місцевого самоврядування, а його економічною базою є комунальна власність.

Формування комунальної власності в Україні має свої особливості: вона сформована шляхом безоплатної передачі; право комунальної власності реалізується як на рівні базових територій, так і на обласному і районному рівнях.

Господарська діяльність у комунальному секторі економіки здійснюється на основі права господарського відання або права оперативного управління.

Ефективність діяльності комунального сектору національної економіки має оцінюватися не через сумарну ефективність діяльності суб'єктів комунального права власності, а через ефективність соціально-економічного комплексу населеного пункту в цілому

Перелік посилань

1. Національна економіка : підручник / за ред. проф. к.е.н. П.В. Круша. – К.: Каравела; Піча Ю.В., 2008. – 416 с. – ISBN 966-96076-7-6.
2. Круш П.В. Муніципальне управління : навчальний посібник / Круш П.В., Кожемяченко О.О. – К.; Центр навчальної літератури. 2005. – 168 с.
3. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погоріло, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка. О.Ф. Фрицького. – К.: Хрінком Інтер, 2001. – 352 с.
4. Довгерт А., Захватаев В., Захватаев В. Пер.с франц., Захватаев В. Перевод с французского Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона): По сост. на 1 марта 2006 г.. (Серия:»Частное право«)
5. Державна і комунальна власність в Україні: зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 432 с.