

## ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

Актуальність дослідження комунального сектора економіки пов'язана із тим, що зараз в Україні існує проблема необхідності реформування системи місцевого самоврядування. Протягом декількох останніх років з'явилися різноманітні моделі та проекти концепцій щодо проведення реформи місцевого самоврядування, основною метою яких є покращення фінансового стану територіальних громад шляхом збільшення надходжень до місцевих бюджетів. На практиці це потребує розвитку комунального сектора економіки. Для того, щоб запропонувати подальші напрями його вдосконалення, необхідно, перш за все, з'ясувати історію розвитку комунального сектора економіки.

*Метою цієї статті є висвітлення процесу поступового прогресивного розвитку комунального сектора економіки, починаючи з часів Стародавнього Риму.*

Важливий внесок у дослідження окремих питань зазначеної проблеми внесли такі науковці, як К. Апанасенко [1], І. В. Бовсунівська [2], Р. А. Джабраїлов [3], Т. Котенко [4], А. Ф. Мельник [5], В. А. Устименко [6] та інші. Але поза увагою залишаються деякі аспекти щодо можливості використання історичного досвіду функціонування комунального сектора економіки на сучасному етапі його розвитку, також проблемним залишається питання щодо змісту інституту комунального сектора економіки. Окреслені питання будуть вирішуватися у даній роботі.

У своїх дослідженнях науковці використовують як термін «комунальний сектор економіки» (більш притаманно для України), так і «муніципальний сектор економіки» (для Російської Федерації та деяких європейських країн), але за своїм значенням ці терміни не відрізняються один від одного. Зародження перших ознак комунального (муніципального) господарства бере свій початок ще з давніх часів. У римлян муніципії (лат. *municipium*, від *munus* — обов'язок і *cario* — беру) були підлеглими містами по відношенню до столиці. Коли область Риму настільки збільшилася, що вже не всі завойовані міста могли входити до його власної сфери міського управління або бути прийнятими в латинський союз, у 384–338 рр. був створений особливий клас міст, що залишалися самостійними у

внутрішньому управлінні. Цей устрій тримався до 90 р. до н. е., коли всі муніципії отримали повне право громадянства. Життя в муніципіях спочатку поживалося, але з кінця II ст. стало погіршуватися через обмеження їх самостійності. Однак істотні риси римського міського устрою трималися до середніх віків і отримали велике значення [7]. Так, в середні віки у Франції з'явилися комуні (*communes*) — самоврядні міські громади. Ще в часи римлян міське життя в Галлії було сильно розвинене. З появою варварів відбувається падіння матеріального добробуту міського населення. Але згодом виникає прагнення вийти з цього безправного становища. Оживала торгівля, розвивалися промисли і ремесла, городяни стали представляти більш велику економічну силу; серед міського населення стали виникати товариства ремісників, торгові корпорації, благодійні братства для взаємної допомоги та підтримки. Боротьба городян з їх сеньйорами була надзвичайно завзята, повстання звичайно починалися оголошенням у даному місті комуні. У внутрішньому житті комуні користувалася повною самостійністю. Комуні організовувалися у вигляді самостійних міських республік, маленьких держав у державі. Але вони могли існувати тільки до тих пір, поки існував середньовічний феодальний лад.

Але ще в епоху Античності місто як єдина територіально-господарська система вирішувало питання забезпечення своєї життєдіяльності. І це, перш за все, функція раціонального господарювання, сутність якої полягає в ефективному використанні міської власності з метою задоволення потреб жителів міста. За часів стародавнього Риму у відповідних актах того періоду було закріплено правовий режим колективної власності, яка за своїм характером була близькою до комунальної власності. Основним призначенням колективної власності було задоволення спільних потреб громади як власника [6, с. 10].

Дослідники процесу становлення місцевого самоврядування у місті Києві зазначають, що витоки самоврядування Києва беруть початок у праслов'янській давнині, задовго до утворення Давньоруської держави. Перші достовірні згадки про народні зібрання у східних слов'ян відносяться до се-

редини VI ст. н. е. (за свідченнями візантійських істориків Прокопія, Менендра, Маврикія та інших). З утворенням ранньофеодальної держави — Київської Русі — склалися і розвивалися різні форми самоврядування. Так, органом місцевого, селянського самоврядування, як і в додержавний період, залишається вервь, яка первісно була родовою одиницею, що об'єднувала групу родичів, які вели спільне господарство, а з розпадом родового ладу громадські зв'язки поступово перетворюються на територіальну організацію. У містах ці функції здійснювали міські громади, кожна з яких мала у своїй корпоративній власності майно та землі. Починаючи з другої половини X ст., можна говорити про формування міської громади «у городку Кия». Перша згадка про Київське віче датується 983 р. і міститься у «Повісті минулих літ» [4, с. 104].

В середньовічний період розвитку міст діяло декілька систем міського права — Магдебурзьке, Любекське, Гамбургське і т. д. Проте в багатьох містах України, включаючи Київ, впродовж декількох сторіч діяла система Магдебурзького (або німецького) міського права, яка регламентувала внутрішньоміські, зокрема господарські, відносини. Магдебурзьке право можна визнати первинною правовою базою розвитку відносин міської власності [6, с. 11]. Магдебурзьке право починає поширюватися на українські міста з XIV століття. У фінансовій сфері рада розпоряджалась усім майном і видавала розпорядження. До її компетенції входили питання, пов'язані зі встановленням податків і визначенням їх розміру, сплатою боргів, зборів, міських оплат: за виробництво воску, за торгівлю сіллю тощо. Зібрані кошти йшли на оплату праці службовців, на будівництво доріг, мостів, лазень, шкіл, адміністративних будинків, на розвиток торгівлі, підтримання чистоти міста. До сфери повноважень ради входив також контроль за діяльністю цехів міста [4, с. 105–106]. До останньої чверті XVIII століття українські і російські міста фактично не мали власності. Поняття міська власність і міські фінанси з'являються лише в «Жалуваній грамоті» 1785 р., що поклало початок самостійній господарській та фінансовій діяльності міст [2]. Міське положення 1870 р. суттєво змінило функції органів міського самоуправління. Відтепер на перший план виступали суто муніципальні питання: водопостачання, каналізація, вуличне освітлення, озеленення, спорудження будинків, тротуарів, різних громадських споруд тощо. Також здійснювались заходи по розвитку транспортної мережі, місцевої промисловості та торгівлі. Місто виявляло власну ініціативу, вдаючись до запровадження та експлуатації підприємств, які отримали назву муніципальних. Кошти для їх організації містам було легше отрима-

ти, ніж приватним чи акціонерним компаніям. У разі позики її погашення гарантувалось усім комунальним майном міста, а сплата відсотків забезпечувалася податками. До того ж, не збільшуючи надмірно витрат на виробництво, муніципалітети мали можливість при однаковій вартості продуктів отримати більш значні прибутки, ніж компанії і збільшити інвентарну вартість комунального майна. Розвиток підприємницької діяльності міст був новим джерелом прибутків. Об'єктом муніципалізації були, головним чином, підприємства водопостачання, газопостачання, електропостачання, міський транспорт, тобто галузі господарства, у продуктах чи послугах яких зацікавлена вся міська громада. Одними з найбільших комунальних підприємств міст були електростанції [8].

У дореволюційній Україні і Росії комуналізація все ж таки була мало розвинена. Але після 1905 р. Київський всеросійський з'їзд міських діячів одностайно висловився за комуналізацію. У результаті до 1914 р. комуналізованими виявилися майже всі водогони й майже 50 % електричних станцій. З комунальних підприємств дореволюційної України і Росії, за даними 1917 р., відзначимо аптеки (у 62 містах), біржі праці (у 6 містах), бойні (у більшості міст, але часто досить примітивні), лазні (у 27 містах), заводи гончарні, вапняні, цегельні, ливарні, миловарні, салотопні, солеварні (у 104 містах), каменоломні (у 50 містах), пральні (у 14 містах), хлібопекарні (у 34 містах), друкарні (у 9 містах), млини (у 54 містах), склади дров'яні, сінні, вугільні, лісові, газові, брукового каменю (у 450 містах). На початку XX століття, на відміну від XIX, вирішальне значення у фінансовому становищі міст мали вже не податки, а доходи з комунальної власності. Таким чином, з кінця XIX століття російські міста вступили на той шлях, яким вже давно йшли європейські муніципалітети: створення власних підприємств за рахунок довгострокових облігаційних позик. У результаті до початку Першої світової війни багато міст Росії стали не тільки великими власниками, але й ефективними підприємцями. Розвиток міського господарства був перерваний Першою світовою війною. А прихід до влади більшовиків наприкінці 1917 р. означав ліквідацію не тільки приватної, але й комунальної власності. Знову комунальна власність з'являється після прийняття Декларації про державний суверенітет України і початку ринкових реформ [2].

На цей час у Господарському кодексі України передбачено особливості управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки [9]. Необхідність виокремлення комунального (муніципального) сектора обумовлена наявністю і специфікою місцевого господарства і управління. Як показує історичний досвід розвитку економіки, промис-

ловість та інші галузі, як правило, спочатку зароджувалися як місцеві, тобто для обслуговування місцевого населення, з використанням місцевої сировини.

Прихильники мікроекономічного підходу до комунального (муніципального) сектора розглядають його крізь призму господарської діяльності органів місцевого самоврядування. Інші досліджують комунальний (муніципальний) сектор як рівень державного сектора через категорію локальних вигод, що забезпечуються громадськими благами. Якщо вести мову про комунальний (муніципальний) сектор як елемент національної економіки, то за цим підходом комунальний (муніципальний) сектор включає комплекс підприємств, організацій та установ, які знаходяться на території муніципального утворення, незалежно від їхньої форми власності, та беруть участь у задоволенні потреб місцевого населення [5, с. 320]. Представники марксистської школи на початку ХХ ст. розуміли під комунальним (муніципальним) сектором «одиничне господарство» — міське (муніципальне) господарство як частина державного організму. Сутнісною ознакою економічного простору комунального (муніципального) сектора було родове поняття «господарство» [10, с. 10–11]. У середині 70-х років ХХ ст. вчений В. Мартем'янов виступив із пропозицією визнання територіального обласного господарства, що складається з підприємств і організацій, які підпорядковуються та підвідомчі обласній Раді народних депутатів, самостійною територіальною господарською системою. Вченим визнано існування також і територіальних господарських систем, складовими яких є господарства міст і районів [1, с. 52].

У сучасній науковій літературі деякі дослідники визначають комунальний (муніципальний) сектор економіки як сукупність відносин місцевого самоврядування із приводу надання муніципальних суспільних благ і відокремлення ресурсів державного сектора в межах локальних територій [10, с. 10–11]. К. Апанасенко зазначає, що комунальний сектор економіки — це сукупність суб'єктів господарювання, що діють на основі лише комунальної власності певної територіальної громади, а також суб'єктів господарювання, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, що забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [1, с. 53]. У той же час, наприклад, державний сектор економіки звичайно визначають як сектор економіки, що включає в себе всі економічні ресурси, якими володіє держава, і всі організації, за допомогою яких здійснюється державне регулювання економіки. Це — і державний бюджет, державні виробничі підприємства, державні організації у

сфері управління, охорони здоров'я, освіти, оборони, державні землі [11]. Проаналізувавши наведений приклад, вважаємо невинуватим звуження поняття «комунальний сектор економіки» лише до сукупності суб'єктів господарювання.

На цей час у комунальному (муніципальному) секторі розвинутих країн зайнято майже 25 % економічно активного населення, на його частку припадає близько 5 % інвестицій в основний капітал та 2,5 % роздрібного товарообігу. У структурі витрат місцевих бюджетів майже 70 % припадає на освіту, охорону здоров'я, культуру, житлово-комунальне господарство, що є основними галузями комунального сектора економіки [5, с. 42]. До компетенції органів місцевого самоврядування Німеччини відносяться місцеві податки і збори, питання розвитку місцевої економіки, комунальні служби, служби підтримки громадського порядку, дитячі садки, школи, лікарні. Фактично місцеве самоврядування охоплює практично всі питання життєзабезпечення населення [12, с. 51]. Муніципальне майно у Франції займає відносно меншу питому вагу в загальному майновому комплексі міст у порівнянні з Німеччиною. Це пов'язано з тим, що у Франції багато підприємств є або приватними або діють на правах концесії, або є державними. У Німеччині комунальні служби є, в основному, муніципальними [12, с. 70]. До джерел фінансування іспанських муніципалітетів відносяться в тому числі також доходи, що надходять від муніципальних підприємств, процентні доходи від розміщення тимчасово вільних коштів у банках і цінних паперах, доходи від продажу муніципальної власності [12, с. 67]. Щодо Російської Федерації, то, наприклад, комунальний (муніципальний) сектор економіки міста Ярославля представлений підприємствами промисловості, житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку, торгівлі та сфери послуг, будівництва, охорони здоров'я, культури та іншими муніципальними підприємствами. У місті функціонує 32 муніципальних унітарних підприємства та 29 відкритих акціонерних товариств, 100 % акцій яких перебувають у муніципальній власності [13]. Нажаль, на відміну від іноземних держав комунальний сектор економіки України залишається ще недостатньо розвиненим: постійно зменшується кількість комунальних підприємств, а заснування місцевими радами господарських товариств і придбання акцій не є розповсюдженою практикою.

У контексті модернізації комунального (муніципального) сектора виокремлюють такі проблемні блоки, як розвиток комунального (муніципального) підприємництва, удосконалення використання комунальної власності, корпоратизація комунального (муніципального) сектора, міжмуніципальна інтеграція [5, с. 320].

Підбиваючи підсумки щодо еволюції комунального сектора економіки, необхідно зазначити, що деякі автори пропонують періодизацію етапів становлення інституту комунальної власності, починаючи з 1990 р. [4]. Інші науковці проводять періодизацію історії становлення і розвитку комунальної власності з XIV–XVIII ст. — періоду розвитку міської власності на основі Магдебурзького права, та з останньої чверті XVIII ст. — Жалуваної грамоти на права і вигоди містам Російської Імперії, виданої Катериною II 21 квітня 1785 р. [3, с. 4].

Таким чином, можна зробити висновок, що із кожною запропонованою періодизацією можна погодитися. Це пояснюється тим, що, стисло розглянувши історію становлення та розвитку комунального сектора економіки, можна визначити, що: 1) перші ознаки зародження комунальної власності з'явилися ще за часів існування Римської імперії; 2) Магдебурзьке право стало поштовхом для розвитку комунального господарства в сучасному значенні цього терміну; 3) у праві України наявність інституту комунальної власності та комунального сектора економіки з'явилося лише у 90 рр. ХХ століття.

Необхідно зазначити, що на різних історичних етапах діяльність комунального сектора економіки вже довела свою ефективність для підвищення фінансової забезпеченості громади. Цей досвід необхідно використовувати при моделюванні проекту реформування місцевого самоврядування і при вдосконаленні господарського законодавства України з цього питання.

Крім того, на сучасному етапі розвитку господарського права та економічної науки існують різні теорії щодо змісту інституту комунального сектора економіки. Законодавство України розглядає комунальний сектор економіки як сукупність суб'єктів господарювання, статутний капітал (фонд) яких повністю або частково сформований із комунальної власності. Але звуження поняття «комунальний сектор економіки» лише до сукупності суб'єктів господарювання не є виправданим. У той же час для підвищення фінансової самостійності територіальних громад шляхом збільшення доходів місцевих бюджетів від власної діяльності необхідно внести зміни до законодавства України щодо захисту комунальної власності, яка передається до статутних капіталів (фондів) суб'єктів господарювання на праві власності, праві господарського відання чи оперативного управління. З огляду на викладене, це питання потребує подальшого дослідження.

### Література

1. Апанасенко К. Комунальний сектор економіки: генезис, зміст і значення поняття / К. Апанасенко // Право України. — 2006. — № 3. — С. 51–55.

2. Бовсунівська І. В. Особливості розвитку комунальної власності в умовах ринкової економіки України [Електронний ресурс] / І. В. Бовсунівська // Науковий вісник академії муніципального управління. Серія Економіка. — 2009. — № 7. — Режим доступу до статті : [http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Nvamu/Ekon/2009\\_7/09biveou.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Nvamu/Ekon/2009_7/09biveou.pdf).

3. Джабраїлов Р. А. Правове забезпечення ефективного використання об'єктів комунальної власності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Р. А. Джабраїлов. — Донецьк, 2005. — 20 с.

4. Котенко Т. Становлення та розвиток місцевого самоврядування м. Києва (IX–XIX ст. ст.) / Т. Котенко // Вісник київського національного університету ім. Тараса Шевченка. — 2007. — № 74–76. — С. 103–107.

5. Мельник А. Ф. Модернізація суспільного сектора економіки в умовах глобальних змін : монографія / А. Ф. Мельник. — Тернопіль : ТНЕУ, «Економічна думка», 2009. — 528 с.

6. Устименко В. А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юр. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В. А. Устименко. — Донецьк, 2007. — 36 с.

7. Электронные энциклопедические словари [Электронный ресурс] / Ф. Брокгауз, И. А. Ефрон ; Большая Советская Энциклопедия (БСЭ) . — Режим доступа к словарям : <http://sci-lib.com/>.

8. Господаренко О. В. Розвиток муніципального підприємництва на Півдні України в 1917–1920 роках [Електронний ресурс] / О. В. Господаренко. — Режим доступу до статті : <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/naukpraci/history/2006/62-49-7.pdf>.

9. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18–22. — Ст. 144.

10. Ахмеева В. И. Муниципальный сектор в системе современных социально-экономических отношений : дис. канд. экон. наук : 08.00.01 / В. И. Ахмеева. — Самара, 2007. — 181 с.

11. Глосарій Російського університету дружби народів [Електронний ресурс] . — Режим доступу : <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/34744>.

12. Уткин Э. А. Государственное и муниципальное управление / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. — М. : Ассоциация авторов и издателей «Тандем», 2001. — 304 с.

13. Официальный сайт города Ярославля [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.cityyar.ru/home/economics/municipal\\_sector.html](http://www.cityyar.ru/home/economics/municipal_sector.html).

Подано до редакції 14.06.2010 р.