

ЕКОНОМІКА МІСТ

УКРАЇНА І СВІТОВИЙ ДОСВІД

Навчальний посібник

За загальною редакцією
Володимира Макухи

Київ
ОСНОВИ
1997

У навчальному посібнику висвітлюються проблеми формування ефективної системи управління містом, удосконалення принципів територіального планування міст, розвитку комунальної власності і земельних відносин. Розглядаються особливості функціонування підприємств місцевої економіки, принципи формування місцевих бюджетів та фінансування розвитку інфраструктури міст. Аналізується досвід розвинених країн з цих питань.

Для студентів економічних вузів та факультетів.

Книжка виходить за сприяння фонду "Євразія" Агентства міжнародного розвитку США.

Видання цієї книжки частково фінансується Канадським Агентством з міжнародного розвитку у рамках проекту технічної співпраці, здійснюваного Канадським Бюро міжнародної освіти.

The publication of this book was made possible in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a technical cooperation project managed by the Canadian Bureau for International Education.

La publication de ce livre a été rendue possible avec l'aide financière de l'Agence canadienne de développement international qui a participé à un projet de coopération technique administré par le Bureau canadien de l'éducation international.

ВСТУП

Уявити весь комплекс проблем, пов'язаних з управлінням таким складним утворенням, як місто, в умовах становлення та розвитку ринкових відносин, можливо лише за умови, якщо розглядати його як систему. При цьому мають бути визначені склад, функції, загальні та специфічні завдання, що вирішуються на рівні міста в умовах ринкової трансформації економіки та розвитку місцевого самоврядування.

Місто — складна відкрита соціально-економічна територіальна система, яка відзначається і особливою природою та гомеостатичними властивостями.

Місту як особливому виду великих складних динамічних систем властиві такі ознаки:

- наявність великої кількості елементів, що виконують різні функції;
- складність структури, динамічність поведінки елементів і системи в цілому, наявність складних взаємозв'язків між параметрами та елементами системи;
- нерегулярність впливу зовнішнього середовища і наявність стохастичності в поведінці системи;
- здатність системи в процесі взаємодії з зовнішнім середовищем зберігати суттєві зміни у деяких заданих межах (гомеостаз), забезпечуючи тим самим рівновагу системи з зовнішнім середовищем;
- наявність підсистем ієрархічного і функціонального характеру, які мають власні цілі функціонування та розвитку.

Специфіка міста як складного соціально-економічного організму виявляється, коли аналізувати його як певний ланцюг у системі поділу праці в суспільстві і як форму поселення та способу життя людей, їх особливої спільності.

Місто — невід'ємна складова частина народного господарства держави. У цій своїй якості воно виступає як первісний ланцюг територіального поділу праці, як пер-

винний осередок територіально-виробничих систем та як елемент територіальної організації виробництва. З огляду на це місто є способом організації поселення, певним результатом розселення. Населення міста специфічне не тільки у територіальному, а й у соціальному відношенні, являючи собою соціальне утворення. Про це свідчать відмінності в умовах життя людей міст з різним рівнем економічного розвитку, кількістю населення і структурою господарського профілю. Тому населення міста є суб'єктом суспільних відносин, територіально вираженим елементом соціальної структури суспільства, а умови його життя, спосіб життя є найважливішим показником рівня соціального розвитку.

Таким чином, виокремлюючись у суспільстві, місто набуває ознак специфічної цілісності, являючи собою живий організм з властивими йому закономірностями розвитку і функціонування.

Місто — складна соціально-економічна система з великою кількістю складових елементів, поліструктурністю і багатофункціональністю, множинністю їх взаємодії, а також значенням і закономірностями функціонування й формування різних структурних ланцюгів.

У сучасній науковій літературі немає одностайності щодо структури міста. З нашої точки зору, місто як соціально-економічна система має такі підсистеми різної міри складності: містоутворюючу і містообслуговуючу, населення і архітектурно-містобудівну.

До містоутворюючої підсистеми належать підприємства, організації та установи, продукція та послуги яких призначені для задоволення потреб за межами міста. Це підприємства державного підпорядкування, транспорт та зв'язок, що обслуговують промисловість і будівництво; наука і наукове обслуговування; вищі навчальні заклади, професійні навчально-виховні заклади; заклади культури державного підпорядкування. Вони є економічною базою міста, стимулюючи розвиток і визначаючи роль і місце міста в системі суспільного виробництва.

До містообслуговуючої підсистеми належать такі підприємства, організації та установи, продукція і послуги яких споживаються у місті. Передусім це промислові підприємства місцевої промисловості; житлово-кому-

нальне господарство; заклади торгівлі і громадського харчування; побутове обслуговування населення; пасажирський транспорт і зв'язок, у частині обслуговування населення. До цієї підсистеми входять також охорона здоров'я, фізкультура і соціальне забезпечення; освіта, за винятком вищих навчальних закладів та професійних навчально-виховних закладів; культура та мистецтво, крім закладів державного підпорядкування; фінансування, кредитування, страхування, в частині обслуговування населення, і пенсійне забезпечення; апарат органів управління, крім органів управління неміського значення; громадські організації.

Будівництво — одна з галузей народного господарства міста, що створює умови для розвитку як містоутворюючої, так і містообслуговуючої підсистем. Водночас цю діяльність можна розглядати і дещо ширше — як архітектурно-містобудівний розвиток міста, що об'єднує такі складові міського організму, як матеріально-просторова конструкція, що зумовлена насамперед технологією і комунікаційними процесами; міське середовище, що формується в розрахунку на потреби населення; образно-архітектурна організованість, що пов'язана з духовним осмисленням міських структур. Тому доцільно виділяти архітектурно-містобудівний розвиток міста в окрему підсистему як інтегральну структурно-сутнісну характеристику і зміст містобудівного об'єкта — міста, в якому відбувається вся життєдіяльність людини.

Взаємодія містоутворюючої бази, обслуговуючого комплексу і містобудівної діяльності здійснюється через четвертий компонент — населення. В свою чергу, відтворення населення відбувається в результаті функціонування решти підсистем міста, і саме населення є індикатором оптимальності управління розвитком цих підсистем і міста в цілому.

У запропонованому увазі читачів навчальному посібнику зроблено спробу висвітлити деяку частину означених проблем. Значне місце у ньому відведено аналізу стану і проблем соціально-економічного розвитку міст України через призму світового досвіду.

Навчальний посібник складається з чотирьох розділів. У першому розділі висвітлюються історичні аспекти роз-

витку міст, сучасні проблеми урбанізації, організаційні та правові аспекти місцевого самоврядування, сучасні підходи до формування ефективної системи управління містом. Другий розділ присвячено розгляду питань удосконалення системи територіального планування міст, інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень, підходи до формування ефективної земельної політики в місті. Матеріали третього розділу розкривають особливості формування і розвитку комунальної власності на сучасному етапі, специфіку функціонування основних галузей міської економіки. В четвертому розділі розглядаються принципи формування міських бюджетів та підходи до фінансування розвитку інфраструктури міст.

Така структура посібника, послідовність і взаємозв'язок його розділів підпорядковані основній меті, яку поставив авторський колектив, — розробити методологічні та методичні основи курсу “Економіка міст”, що викладається з 1995 р. в Академії державного управління при Президентіві України.

Усвідомлюючи, що подальше реформування економіки України шляхом реалізації принципів децентралізації управління і підвищення рівня самоврядування територій потребуватиме подальшого вдосконалення викладання курсу “Економіка міст”, автори будуть вдячні за слушні побажання і рекомендації.

Навчальний посібник підготовлено авторським колективом у складі: В.М. Вакуленко (§3.1), Ю.Ф. Дехтяренко, к.е.н. (вступ, пп.2.3.1, 2.3.2 §2.3), О.І. Драпиковський (§1.1, §2.1, §2.2, пп.2.3.3, 2.3.4 §2.3), І.Б. Іванова (§1.1, §2.1, §2.2, пп.2.3.3, 2.3.4 §2.3), С.Л. Колтун (§1.2), В.О. Макуха, к.е.н. (§4.1, §4.2), Н.А. Сич, к.е.н. (§3.2, §3.3), Т.В. Солодухіна (§3.4).

Розділ 1. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

1.1. Теоретичні основи місцевого розвитку

1.1.1. Суть поняття “місто”

Суспільне життя людства нерозривно пов'язане з містом. У всякому разі, кожна друга людина у світі зараз мешкає у місті. Але чи чітко ми уявляємо зміст цього поняття? Будь-який фахівець, перш ніж дати визначення слова “місто”, питає у вас, про яку країну і про який час мовиться. І це зрозуміло, бо дати однозначне загальне визначення терміна “місто” нелегко.

Ці труднощі зумовлені багатьма обставинами. У деякі історичні періоди міста виконували різні функції. Це спричинило те, що одночасно існують ніби забуті у часі середньовічні міста-фортеці і динамічно зростаючі мегаполіси. Також це пояснюється множинністю не завжди добре виразних рис, які вирізняють місто з-поміж інших поселень. Серед них можна виділити: вид економічної діяльності населення; кількість мешканців; характер забудови; правові відносини; спосіб життя.

Тому маленьке місто часто відмінне від великого набагато більше, ніж від сільського поселення. Так, фешенебельний район західноєвропейського чи американського міста скоріше нагадує передмістя, ніж район багатоповерхової забудови того ж самого міста.

У світовій практиці немає загальноприйнятих підходів до виділення міст і, таким чином, однастайності у їх визначенні.

У ряді країн присвоєння поселенню статусу міста закріплюється законодавчо, наприклад, у США, Канаді, Польщі, Болгарії, Алжирі, Марокко. Так було і в колишньому СРСР.

Але в інших, передовсім в багатьох латиноамериканських країнах місто — поняття не юридичне, а статистичне і почасти — історичне.

У Великобританії юридичні та історичні критерії при визначенні міста ніби злилися — у більшості випадків це поняття має витоки від надання населеним пунктам

прав незалежності від влади лендлордів у часи Середньовіччя.

Здавалося б, оскільки місто — складна соціально-економічна категорія, то і критерії її визначення мають бути комплексними, такими, що відображають кількість населення, його зайнятість, щільність забудови, рівень благоустрою тощо.

Однак у ряді країн донині єдиним критерієм є кількість населення.

Наприклад, у Колумбії містами вважаються усі поселення з 1,5 тис. мешканців; на Кубі — 2 тис. чол.; в Мексиці та Венесуелі — 2,5 тис. чол.; у Гані і на Мадагаскарі — 5 тис. чол.; в Сенегалі — понад 10 тис. чол.

За такого підходу до розряду міст часто потрапляють і типово сільські за функціями поселення.

Але якщо в деяких країнах кількість населення як критерій визначення міста абсолютизується, то в інших вона не береться до уваги зовсім. У Бразилії, Парагваї, Єгипті, Монголії містом вважаються усі адміністративні центри з будь-якою кількістю мешканців.

Іноді показник людності поселення поєднується з деякими іншими ознаками: з часткою населення, зайнятого несільськогосподарською діяльністю (наприклад, у Росії цей показник повинен становити не менш як 85 % при мінімумі населення 12 тис. мешканців); з видом діяльності населення і його щільністю (в Індії, наприклад, — мінімум 5 тис. мешканців, щільність його не менш як 1000 чоловік на 1 кв. милю, не менш як 75 % дорослого чоловічого населення має бути зайнято поза сільським господарством); з комплексом ознак благоустрою — наявністю електро- і водопостачання, відповідної кількості культурно-побутових установ (Бангладеш, Індонезія, Чехія, Словаччина, Румунія).

В Україні, як і в більшості країн СНД, питання про віднесення населеного пункту до міського поселення (міста або селища міського типу) вирішує Верховна Рада.

У більшості країн СНД при визначенні міста беруться до уваги такі критерії, як кількість населення (в Україні для міста — 10 тис. чол., для селища — 2 тис. чол.; у Росії відповідно — 12 тис. чол. і 3 тис. чол. (2 тис. чол. — курортне селище); у Молдові відповідно — 10 тис. чол.

і 2 тис. чол.; у Таджикистані відповідно — 10 тис. чол. і 1 тис. чол.; у Грузії відповідно — 5 тис. чол. і 2 тис. чол.; у Туркменістані відповідно — 5 тис. чол. і 1 тис.чол.); переважний характер діяльності населення: частка робітників, службовців та членів їхніх сімей (Україна, Молдова — переважна більшість, Таджикистан — більшість, Росія — не менш як 85 %, Грузія — не менш як 75 %, Туркменістан — не менш як 66 %); адміністративно-культурне значення, перспектива промислового розвитку, благоустрій, мережа соціально-культурних закладів.

Таким чином, ми можемо дати перший робочий варіант визначення поняття “місто” — це великий населений пункт, що виконує промислові, організаційно-господарські, управлінські, культурні, транспортні та інші функції, переважна більшість населення якого зайнята поза сільським господарством.

Розміри міста визначаються кількістю його населення. При цьому на шкалі зростання кількості населення є традиційно визначені позначки. Міста, кількість населення яких перевищує 100 тис. чол., прийнято називати великими. Інша традиційна точка — 1 млн.чол., — визначає категорію міст-мільйонерів.

В Україні, за загальної кількості міст 434, групу великих міст (понад 100 тис. чол.) становлять 59 міст, з яких 5 належать до категорії міст-мільйонерів: Київ — 2643 тис. чол.; Харків — 1622 тис. чол.; Дніпропетровськ — 1190 тис. чол.; Донецьк — 1121 тис. чол.; Одеса — 1096 тис. чол.

Для великих міст важливо, ураховується їх населення з передмістям чи ні, і що, відповідно, вважати за передмістя.

Кожне місто має свою офіційну територію, делімітовану так званою *міською межею*. Кількість населення в її межах становить населення міста без передмістя (або населення юридичного міста). Міська межа порівняно стала, особливо в розвинутих капіталістичних країнах, де її розширення пов'язане з вирішенням складних питань приватної власності на землю, через відмінності у системі оподаткування в міській межі і поза нею тощо.

Треба зазначити, що з реформуванням земельних відносин в Україні ці питання стають нагальними і для нас.

Однак, коли територія юридичного міста стає недостатньою для його нормального розвитку, то починається забудова за міською межею — спершу вздовж основних транспортних артерій, потім і між ними. Так виникає фактичне місто, яке має практично безперервну забудову, як це спостерігаємо у Парижі чи Лондоні. Щодо таких фактичних міст з їх постійно мінливою зовнішньою межею дуже важко вести будь-який облік.

Фактичне місто, що зростає, поглинає ближні сільські і міські населені пункти, поступово захоплюючи в свою зону і більш віддалені поселення завдяки децентралізації промисловості, трудової та культурно-побутової маятникової міграції, утворюючи так звану *агломерацію*.

Важливою рисою агломерації населених пунктів є спільність повсякденного життя їхніх мешканців.

Нині найбільш складними агломераційними утвореннями є *мегаполіси*. Вперше цей термін застосував Жан Готман у 50-х рр. щодо майже безперервної смуги забудови, яка простяглася від Бостона до Вашингтона. Цим терміном стали називати й інші надвеликі урбаністичні утворення, які об'єднують кілька агломерацій, що знаходяться на близькій відстані і мають тенденцію до злиття.

Таким чином, даючи визначення поняттю "*місто*", ми повинні чітко уявляти, про яке місто мовиться — в юридичних чи фактичних його межах.

Визначити специфіку такого типу людського поселення, яке прийнято називати *містом*, можна тільки генетично.

На певній стадії суспільного поділу праці виникають передумови для утворення населених пунктів, мешканці яких займаються переважно торговельно-промисловою діяльністю.

Сама можливість появи таких населених пунктів передбачає зростання процесу відокремлення ремесла від сільського господарства, який зумовлює відмінності між містом і селом.

Проте саме скупчення торгово-промислового населення в даному пункті ще не робить його містом. Останнє характеризується:

- наявністю в його межах постійного ринку;
- концентрацією різних галузей виробництва, що працює як на міське населення, так і на прилеглу округу;
- регулярністю обмінних зв'язків з навколишніми селами.

Таким чином, конститутивною ознакою міста в епоху його виділення з загальної маси сільських поселень треба вважати наявність у межах самого міста такого регулярного ринку, котрий забезпечував би виробничому (ремісничому) населенню можливість збуту продукції і задовольняв споживчі потреби решти його мешканців.

Інакше кажучи, місто, з точки зору його генезису як певної соціально-економічної цілісності, є насамперед ринковим поселенням, що виникло і розвивається в результаті суспільного (територіального) поділу праці.

Таке ринкове поселення могло сформуватися навколо фортеці чи укріпленого замку, що надавали захист торговому і ремісницькому люду; виникнути з родового поселення (мастку) чи монастиря; походити від великого села на перехресті важливих шляхів.

Залежно від місцевих особливостей, розвиток міста відбувався в тому чи іншому напрямі, і часто-густо в еволюції одного й того ж самого міста визначальну роль мали усі зазначені моменти.

Тому місто завжди тою чи іншою мірою є не тільки ринковим поселенням, а й укріпленим пунктом (звідки походить російське — “город”), і автономною корпорацією з певною господарською політикою, а іноді й самостійною політичною одиницею.

Навіть нині, коли сучасне місто зовсім не схоже на міста минулого, воно залишається центром несільсько-господарського виробництва, постійно розширюючи свій вплив на навколишню територію і дедалі розвиваючи організуючі функції суспільно-політичного і культурного характеру.

Таким чином, місто це:

- осередок територіального поділу праці, що здійснюється через постійно існуючий ринок, концентрацію і диверсифікацію виробництва;

- зосередження людей, пов'язаних між собою сферою виробництва, споживання, територіальним сусідством, побутовими і сімейними чинниками;
- нагромадження матеріальних фондів: будівель, споруд, інженерних мереж, зелених насаджень тощо;
- територія, що має певний статус і характеризується специфічним середовищем: соціальним, виробничим, природним, архітектурним.

1.1.2. Особливості процесу урбанізації в різні історичні періоди

Міста давнини й античності

Більшість давніх міст виникла на рубежі IV-III тисячоліть до н. е., в перехідний період від первіснообщинного до рабовласницького ладу, в результаті відокремлення ремісництва від землеробства. Тому немає нічого дивовижного в тому, що перші міста виникли в найбільш розвинутих землеробських районах земної кулі: на території родючих долин великих рік — Тигру, Євфрату, Інду, Нілу, Хуанхе, а також у передгір'ях Сирії та Ірану та на узбережжі Середземного моря. Ці райони вписуються у порівняно вузьку смугу земної кулі поміж 23° та 40° північної широти, для якої характерні порівняно сприятливі кліматичні умови.

Давні міста були передусім релігійними, військовими та двірцевими осередками. Міське населення становили чиновники, жерці, воїни, купці й дрібні торговці, ремісники (будівельники, ткачі, гончарі, теслі) та раби.

Попри значну різноманітність у розвитку міст у різних регіонах давнього світу, в їх розвитку простежується й певна закономірність, що дає підстави класифікувати давні міста або за їх генезисом, або за регіональними особливостями.

За генезисом можна виділити такі характерні типи міст:

1. Міста-резиденції, де палац є осердям міста і де численне оточення царя (двір, адміністрація, військо, наймити тощо) було основною чи принаймні значною часткою населення.

Прикладом можуть бути давньоєгипетські міста, в яких майже кожен фараон споруджував собі особливу резиденцію, поряд з якою знаходилася грандіозна усипальниця царя — піраміда.

2. Храмові міста, що виникали навколо будь-якого значного святилища. Причому в подальшому і храм, і численне населення, що тією чи іншою мірою залежало від храму, відігравали значну (а іноді й визначальну) роль в економічному, соціальному і політичному житті країни.

Особливого поширення цей тип міст набув у Малій Азії і Сирії, де дуже довго трималися духовні князівства (звідки в епоху елінізму набула поширення назва міста — Гієраполь, тобто “Священне місто”).

3. Міста-держави, або поліси, де зосереджувалася привілейована частина населення, яка керувала залежними селянами. Органи міського управління одночасно були і загальнодержавними, адже територія цих держав, як правило, була невеликою.

Приклад — міста Давньої Греції та Давнього Риму.

4. Колоніальні міста, які виникали в результаті переселення до них сільського населення. Вони мали яскраво виражений аграрний характер.

Колоніальні міста пов'язані також з військовою колонізацією (прикордонні військові поселення) та з торговельною колонізацією. Прикладом останніх можуть бути фінікійські та грецькі торгові поселення — “емпорії”, які часто виконували роль основного ядра, довкола якого складалися значні міські центри.

Саме до останньої категорії міст можна віднести первісний урбогенез на території України.

Засновані греками у VII-V ст. до н.е. на узбережжі Чорного моря, такі емпорії поступово ставали великими виробничо-ремісничими і торговельними центрами. Найбільші з-поміж них — Ольвія, Тирас, Фанаторія, Танаїс, Херсон, Феодосія, Пантикапей. До античних міст можна віднести також Неаполь Скіфський — столицю скіфського царства в Криму. Зародками міст вважаються і великі скіфські городища — Більське і Кам'янське. В античних містах набули розквіту різні ремесла: металургія, каменярство, гончарство, грабарство, а також рибальство та виноградарство. Ці міста мали специфічне

планування з центром — ринком, кам'яними і цегляними будівлями, брукованими вулицями. Вони були добре укріплені у фортифікаційному відношенні. Це були важливі осередки культури та мистецтва.

За регіональними особливостями розрізняють два типи давніх міст: давньосхідний (Єгипет, держави Месопотамії, Індії та Китаю) і античний (Давня Греція і Давній Рим).

Виникненню давньосхідного типу міст передував ряд причин.

Передусім розвиток землеробства потребував об'єднання зусиль великої кількості людей для спорудження та підтримання іригаційних споруд. На ґрунті цього виникає централізована деспотична держава. Водночас з'являється необхідність у будівництві великого міста, яке здійснювало б контроль над значною територією.

Так, протягом шести тисячоліть у долині Нілу провідну роль відігравали кілька столичних міст (Мемфіс — “Білі мури”, Фіви, Ахетатон — “Обрій сонця”), які мали зручне розташування для контролю над долиною Нілу в різні часи, що було важливим у процесі централізації єгипетської держави і підтриманні її єдності.

У країнах Давнього Сходу частка міського населення була незначною, але окремі міста досягли значних розмірів — Вавилон, Патна, Александрія (до 500 тис. чол.), Мемфіс, Ніневія (100—250 тис. чол.).

У грецьких містах-полісах, навпаки, зосереджувалася переважна частина населення, проте самі вони були невеликими, а стабільність їх розмірів підтримувалася відтоком надмірної кількості населення в міста-колонії.

Тільки деякі античні міста, розташовані на перехрестях великого стратегічного значення, досягли значних розмірів — Рим (до 1 млн. чол.), Афіни та Карфаген (по 150—200 тис. чол.).

Середньовічне місто

Середньовіччя — складна і суперечлива епоха в історії людства, що залишила на всіх континентах значний відбиток на формуванні міських поселень, їх плануванні та забудові.

Ця епоха має досить розмиті часові межі. В Європі початком Середньовіччя прийнято вважати загибель Римської імперії (V ст. н. е.), кінцем — англійську буржуазну революцію (XVII ст.). В Азії перехід до феодалізму почався у I—III ст. н. е. і проіснував до XVIII—XIX ст.

Процес розвитку міст у цю епоху значно сповільнився. У світі запанував натуральний тип господарства, а разом з ним сільський спосіб життя. Кількість міського населення не перевищує 3 — 5%. Навіть великі на той час міста налічують 5 — 20 тис. мешканців. Лише деякі столиці і великі торговельні міста досягли значних розмірів: у Європі — Париж, Москва, Венеція, Лондон, Севілья, Мадрид, Лісабон — до 200 — 500 тис.чол.; в Азії — Чаньян, Кайфін, Гуанчжоу, Делі — до 500 — 2000 тис. чол.

За історичними відомостями, аж до початку епохи Відродження, тобто майже протягом півтора тисячоліття, у Європі не було створено жодної нової теоретичної праці з містобудування. Однак це не означає, що в Середньовіччі містобудівна діяльність не мала своїх теоретичних принципів. Цієї доби тут сформувалася мережа міських поселень, яка збереглася в своїх основних рисах донині і значною мірою визначає сучасний малюнок розселення на континенті.

Розгалужена мережа міст зобов'язана інтенсивному замковому будівництву. Це був час становлення великої феодальної земельної власності, коли виникала потреба у захисті як самих феодалів і членів їх родини, так і підвладного їм населення від сусідніх феодалів та чужоземних нападників. Замки будувалися як потужні оборонні споруди впродовж одного, а то й двох століть, поступово нарощуючи кріпосні, житлові та господарські споруди. Замки мали житлову та дозорну вежі, кріпосні мури, подвір'я з колодязем, господарські будівлі. Звичайно для будівництва замку обиралися місця на скелі, на острові, біля злиття рік.

Економічною базою розвитку середньовічних міст було ремісницьке виробництво та торгівля.

Можна простежити такі причинно-наслідкові зв'язки у розвитку міста в середні віки:

- ремісники, колишні селяни, селяться поблизу феодалних замків та під мурами монастирів, де вони можуть знайти захист і ринок збуту своєї продукції;
- ремісницьке виробництво дає поштовх розвитку товарно-грошових відносин та формуванню купецтва;
- торговельна функція міста починає домінувати, і ще більшого значення для його розвитку набуває географічне положення.

Ці причинно-наслідкові зв'язки можна проілюструвати на прикладі трансформації мережі укріплень, які успадкувала Європа з часів Римської імперії, в мережу значних торговельних центрів.

Більшість процвітаючих давньоримських міст поступово занепадала, якщо їх місцеположення не відповідало новим умовам. Водночас з незначних поселень, що були розташовані на важливих торговельних шляхах, сформувалися значні міста — Константинополь, Венеція, Генуя, Барселона, Севілья, Лісабон, Брюге, Антверпен, Лондон, Париж, Кельн.

Таким чином, визначальними функціями середньовічних міст були захисна та торговельна. Природно, що це позначилося на характері мережі міських поселень та плануванні їх території.

Мережа міських поселень являла собою значну кількість невеликих міст, розташованих на відстані 20—30-ти і навіть 10 км одне від одного, кожне з яких виконувало роль економічного центру сільської округи.

Місто з округою утворювали невеликі замкнуті територіально-господарські одиниці, досить рівномірно розташовані по країні (теорія Тюнена "Ідеальна держава", 1826). Причому обмін товаром відбувався лише в межах такої одиниці, а її розміри регламентувалися можливістю для селянина дістатися міста протягом світлового дня, збути там продукцію свого господарства, придбати необхідні ремісницькі вироби й повернутися додому.

Планування типового середньовічного міста диктувалося необхідністю мати невеликий захисний периметр мурів. Тому міста мали круглу чи овальну форму, а будівлі нарощували висоту (житлові будинки — до 20—30 м, башти соборів — до 100—150 м), вулиці вужчали

(до 5—7 м, а іноді — до 2—3 м), зникали тротуари, що були притаманні давньоримським містам.

Як правило, за структурою місто мало два центри — замок феодала чи монастир (верхнє місто) та торговельно-ремісницьке поселення (нижнє місто, або поділ). Місто поділялося на вулиці за професійною ознакою мешканців. Так, м'ясники селилися поблизу міських воріт, кожум'яки — вздовж річок, ювеліри та мнїяли — в центральних, найбільш пошавлених кварталах.

У середньовічному місті змінюється і спосіб життя. Купці, майстрові, міщани становлять особливий привілейований стан, відмінний від решти народу своїми вільностями. Існував навіть вираз, що відбивав дух того часу: "Міське повітря робить вільним". Користування землею в містах також стає вільним, за нього сплачується лише грошова рента. Замість феодальних судів утворюються міські трибунали, в яких засідають виборні мешканці міста. Виникає міська фінансова система та система самооподаткування, спрямована на міське будівництво (передусім укріплень), витрати на санітарні потреби, поліцію тощо. Тут зароджується світська інтелігенція, починає розвиватись відмінна від феодально-церковної світська культура.

На території сучасної України у цю добу міста поставали з "городів". Вони виконували оборонні функції і поступово ставали осередками князівств. Більшість з них були невеликими, а ті, що розташувалися на перехресті великих шляхів, ставали центрами торгівлі та ремісництва, як-то Київ, Чернігів, Переяслав та інші. В XI ст. з'явилися Берестя, Володимир-Волинський, Прилуки, у XII ст. згадується Галич, Дрогобич, Путивль, у XIII ст. — Холм, Львів, Коломия. Загальна кількість відомих міст Київської Русі IX—XIII ст. сягала 300, фактично ж їх було значно більше.

Розташовувалися міста на теренах нинішньої України нерівномірно. Найбільше їх було на Середньому Подніпров'ї, на Волині, в Галичині. На Закарпатті перші міста поставали навколо заплав (Ужгород, Мукачеве, Хуст) або поселень ~~німецьких колоністів~~ (Берегове, Виноградів).

Населення невеликих міст у соціальному відношенні було не дуже диференційованим і мало відрізнялося від сільського. Лише у великих містах утворювалися зародки міщанського стану. Такі міста відігравали визначальну роль у розвитку культури. Як осередки державного і релігійного життя, вони сприяли розквіту писемності й освіти, літератури та мистецтва, друкарства.

Розвиток давньоукраїнських міст був перерваний монголо-татарською навалою 1239—1241рр. Більшість міст центральних і східних українських земель разом з Києвом були зруйновані, а деякі цілком знищені. Спустошення зазнали також волинські і галицькі міста, але майже всі вони незабаром були відбудовані і з'явилися нові (Холм, Львів). При цьому процес формування міст на західних українських землях з початку XIII ст. зазнав значного західноєвропейського впливу.

Міста як центри, в яких сфокусовувалися економічні, соціальні та політичні відносини, закономірно виступали каркасом територіального політико-адміністративного устрою. Саме з виникненням і подальшим зміцненням міських поселень пов'язаний початок формування територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування.

Водночас просторові особливості політико-адміністративних відносин активно впливали на динаміку розвитку і структурізацію міського населення. Високий ранг адміністративних одиниць відкриває перед містами додаткові господарські можливості, завдяки перш за все вигідному розподілу капіталовкладень. А це, в свою чергу, впливає як на рівень інфраструктурного забезпечення, характер і тип забудови, так і на особливості кількісного, соціального і національного складу. Якщо місто втрачало свої адміністративні функції, це звичайно спричиняло його поступовий занепад. До таких самих наслідків призводила зміна його політико-адміністративних меж, якщо в їх результаті місто опинялося в прикордонному регіоні, втрачало центральне розташування відповідно, не могло обслуговувати належну територію.

Для українських міст, які зазнавали впливів різнотипних політичних систем сусідніх країн, часті зміни державного порядку і адміністративних меж у період

недержавного функціонування спричинили багато негативних явищ. Про організаційний характер взаємовідносин і взаємозв'язків системи "місто як тип територіального політико-адміністративного устрою" можна говорити тільки в княжий період історії Української держави. Втрата державності і перекроювання української етнічної території, що частково підпадала під вплив інших держав у наступні періоди історії, порушило рівновагу в територіальних відносинах, призвело до занепаду таких важливих політичних центрів, як Київ (до XVI ст.), Белз, Холм, Галич, Володимир-Волинський та інші.

У XVII—XVIII ст. активізації міського життя на теренах Південно-східної України сприяла система полково-сотенного устрою козацьких військово-державних утворень. Статус полкового центру пожвавив соціальний розвиток таких давніх і нових міст, як Київ, Глухів, Корсунь, Трахтемирів, Чигирин, Умань, Миргород та інші. Географія політичних центрів на новоосвоєних землях Слобожанщини була обширною (Харків, Суми, Охтирка, Острогозьк, Балаклія). Ці міста й понині є основою міського розселення на цій території. В умовах Австро-Угорщини та Російської імперії особливо відчутна диспропорція в темпах зростання кількості населення і розширення інфраструктури губернських і крайових центрів (Львів, Чернівці, Житомир, Кам'янець, Полтава, Київ, Чернігів, Херсон, Катеринослав, Сімферополь) та інших міських населених пунктів.

Промислове місто

Промисловий переворот зумовив значне зростання торгівлі й виробництва і водночас зростання населення міст, став поштовхом до прискорення темпів урбанізації. З розвитком національних держав зростає роль надвеликих столичних міст, що виконують різноманітні функції і розростаються до не бачених раніше розмірів.

Так, якщо в 1700 р. у Європі налічувалося лише 14 міст з кількістю населення понад 100 тис. мешканців, то в 1800 р. таких міст стало понад 200, а у 1900 р. — в містах цієї категорії мешкало вже 5,5 % всього населення планети. На початку XX ст. у найбільш розвинутих

країнах (Англії, Сполучених Штатах, Франції, Німеччині) частка міського населення зростає до 40—70%.

Перед містобудуванням постали нові завдання: розширення території міських поселень; будівництво нових промислових об'єктів; розселення трудового люду, кількість якого невпинно зростає; створення єдиної інженерно-транспортної інфраструктури; вирішення екологічних проблем.

У теорії містобудування з'явився інтерес до більш пильного вивчення класичної (античної) спадщини, головним у якій є синтез доцільного та прекрасного. Ідеалом стає регулярне місто з прямими вулицями, що перетинаються, як правило, під прямим кутом. Містобудування та архітектура вступають у добу класицизму.

Одним з головних теоретиків класицизму був італійський архітектор, педагог і вчений Франческо Міліція (1725—1748). У містобудуванні він вважав головним застосування регулярного планування районів міста, об'єднаних вулицями загальноміського значення у цілісне функціональне й соціальне утворення.

Саме йому належать слова, що “краса архітектури цілком народжується з доцільності й корисності”.

Найбільш широко принципи регулярної забудови міста доби класицизму були застосовані під час реконструкції старих і спорудженні нових міст. Прикладів тут багато. Зокрема, це реконструкція Парижа, будівництво Петербурга та Вашингтона.

1.1.3. Сучасні проблеми урбанізації

Глобальний процес зростання ролі міст у розвитку суспільства, який визначає спосіб життя населення, його демографічну та соціально-професійну структури, види економічної та побутової діяльності, характер розселення та розміщення продуктивних сил, отримав назву *урбанізація*.

Характерними ознаками сучасної урбанізації є:

- 1) неухильне зростання міст, що виявляється у збільшенні їх кількості та зростанні людності при стійкому збільшенні частки населення, яке мешкає у великих містах;
- 2) посилення соціально-економічної неоднорідності території в результаті зосередження господарської діяльності

і зростання соціальної активності в міських поселеннях, які характеризуються високим ступенем насиченості соціальної та виробничої інфраструктури, інженерного облаштування та благоустрою території, що робить їх особливо сприятливими для розміщення новітніх виробництв, наукової діяльності, розвитку важливих видів управління, засобів масової інформації та сфери обслуговування;

3) зміни структури самих міських поселень.

Ці зміни структури виявляються у:

- посиленні у межах міст функціональної та соціальної стратифікації території;
- переростанні порівняно автономних міст, пов'язаних колись лише з прилеглою до них сільською місцевістю, в системи міського розселення (агломерації, конурбації, мегаполіси, урбанізовані райони) на основі виробничої кооперації, єдності ринку праці та відтворення кадрів, спільності енергетичної та будівельної бази, інженерно-транспортної інфраструктури, зон масового відпочинку;
- “дематеріалізації” їх функціонального профілю, що виявляється тим чіткіше, чим більше місто;
- поглинання містами нових земельних площ і погіршення екологічного стану в межах міських ареалів і поблизу них.

Таким чином, сучасний етап урбанізації, як, до речі, і всі попередні, глибоко і різнобічно впливає на життя людини. Взагалі можна казати, що з кожним етапом урбанізації пов'язані суттєві зміни режиму всього процесу суспільного відтворення, включаючи і відтворення населення як у демографічному, так і соціально-професійному відношенні. При цьому деякі соціальні, економічні, демографічні, медико-гігієнічні, містобудівні та інші прояви й наслідки урбанізації мають негативний відтінок.

Урбанізація, яка віддзеркалює поглиблення територіального поділу праці і активізацію соціальних зв'язків, що фокусуються у великих містах, є просторовою формою інтенсифікації всього процесу суспільного відтворення, а міська дійсність завжди складалася з безпе-

рервного ланцюга конфліктів та суперечностей і з таких же безперервних спроб їх вирішення.

Суперечності завжди спрямовували розвиток міста. Тож можна стверджувати, що місто як саморегулююча система завжди містить певний рівень конфліктності. Внутрішнє напруження, що виникає при цьому, є необхідною передумовою його нормального розвитку.

Мабуть, не позбавлений сенсу вираз про те, що найчарівніше і найдивовижніше з-поміж того, що створила людина, — це місто, і що найжахливіше і неминуче з того, що вона створила, — це теж місто.

1.2. Організаційні та правові аспекти місцевого самоврядування

1.2.1. Правові засади місцевого самоврядування

Для процесів управління взагалі, у тому числі й управління містом, характерною для демократичних суспільств є *децентралізація влади*. Французький фахівець з питань управління Жорж Ведель дав таке визначення поняття “децентралізація”: “Децентралізація полягає у передачі владних повноважень недержавним службовцям і органам — представникам центральної влади, та іншим органам, що ієрархічно не підпорядковані останніми і головним чином обрані населенням”.

Децентралізація влади в управлінні містом реалізується шляхом розширення і зміцнення системи самоврядування. Отже, можна сказати, що децентралізація влади це:

- вільне самоврядування місцевих громад;
- поступова передача питань, що входили до державної компетенції, до відома місцевих громад;
- передача відповідних ресурсів і прав;
- формування нових відносин між державою та місцевими громадами на засадах партнерства.

Можна стверджувати, що основна суть місцевого самоврядування полягає в гарантованому законом праві територіальних спільностей громадян та їх органів вирішувати значну частину місцевих справ і управляти територією, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення.

Первинним *суб'єктом місцевого самоврядування*, отже, є територіальні спільності громадян. У різних країнах вони називаються по-різному: громади (общини), комуни, муніципалітети, територіальні колективи.

Формами безпосереднього волевиявлення територіальних колективів є референдуми або інші способи прямої участі громадян в управлінні місцевими справами. Органами територіальних колективів (органами місцевого самоврядування) є, як правило, ради чи інші подібні їм колегіальні органи (збори, асамблеї), що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, пря-

мого і загального голосування. Саме ці органи в переважній більшості країн світу є основним носієм повноважень самоврядування, головною формою самоорганізації територіальних колективів громадян.

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів.

Суть *правової автономії* полягає в тому, що вона має свої власні повноваження, визначені конституцією або законом. Ці повноваження, зазначається в Європейській хартії про місцеве самоврядування, мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належать одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій для реалізації своїх ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до його відання. Це правило має діяти і тоді, коли орган місцевого самоврядування здійснює делеговані йому державою додаткові повноваження. І тут він повинен мати свободу пристосування для їх реалізації до місцевих умов.

Суть *організаційної автономії* в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати змогу сам визначити власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Головне те, що, діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам і що будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень. При цьому принаймні частина вказаних коштів повинна, як це зазначається в Європейській хартії про місцеве самоврядування, надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких у межах закону мають визначити самі органи місцевого самоврядування. І навіть субсидії, які виділяються цим органам (у жодній країні світу місцеве самоврядування не обходиться без

державної підтримки), не повинні обмежувати свободи дій зазначених органів у сфері їх діяльності.

Необхідно зауважити, що місцеве самоврядування — одна з давніх традицій Української держави. Особливе геополітичне положення України було причиною того, що державотворчі процеси в країні мали не тільки національні витоки, а й зазнали впливів як західної, так і східної політичних культур. Це значною мірою стосується інституту місцевого самоврядування. У своєму розвитку впродовж багатьох століть він пройшов кілька етапів.

Витоки місцевого самоврядування в Україні сягають часів існування у слов'янських народів територіальної сусідської громади (общини). Її поява передувала утворенню держави. На основі звичаєвого права розвивалися регіональна, міська і сільська форми самоврядування в Київській Русі. Регіональне самоврядування існувало в формі інституту вічових зборів, або “віче”, що проводилися на території деяких князівств. Влада між князем і вільним населенням князівства певною мірою була розподілена. За князем були суд, управління, право накладати і збирати податки, законодавча політика. Віче репрезентувало інтереси заможних верств населення, мало право втручатися у справи князя. Історія свідчить про такі випадки, коли віче дуже обмежувало князівську владу, а інколи навіть обирало іншого князя.

Київська Русь мала розвинутий міський лад, основною рисою якого було широке громадське самоврядування. Громада була соціальною та економічною основою демократичного устрою міста. Міська громада мала значну адміністративну, господарську і судову автономію. Члени громади для керівництва поточними справами з-поміж заможних городян обирали війта та кількох адміністративних осіб. Громада мала міську корпоративну власність, у тому числі й на землю. В межах своєї території вона встановлювала правила господарювання, призначала для своїх членів податки, платежі та інші повинності, а також мала власну в'язницю. Великі феодали, що мешкали в містах, не підлягали юрисдикції суду місцевого самоврядування. Вони за привілеями звільнялися від усіх податків громади. Зі звичаєвим правом,

яке регламентувало діяльність громад, змушені були рахуватися всі, в тому числі великий князь і держава.

Завдяки громадському самоврядуванню в містах розвивалися ремесло і торгівля. Міста були осередками незалежності від феодалної сваволі. За міськими мурами часто знаходили собі прихисток покріпачені селяни, які втікали від своїх гнобителів. Місцеве самоврядування відіграло визначну роль у культурному й економічному розвитку Київської держави.

З XV ст. в українських містах починає запроваджуватися *магдебурзьке право*. Особливого прискорення набув цей процес після входження частини міст до Литовського князівства. Магдебурзьке право було запроваджено з Польщі після унії 1386 р. Батьківщиною цього права є німецьке місто Магдебург, де вперше застосовано його принципи.

Магдебурзьке право створило нову юридичну основу для розвитку місцевого самоврядування в Україні. Разом з магдебурзьким правом міста отримували і ряд майнових повноважень. Вони володіли нерухомістю, землею, запроваджували податки, справляли мито тощо. Деякі міста отримували магдебурзьке право тільки частково.

Самобутньою сторінкою ввійшло в історію *військово-адміністративне самоврядування* і полково-сотенний устрій, які існували в Україні з другої половини XVI і до середини XVIII ст. Поява цього інституту пов'язана із заснуванням Запорізької Січі та реєстрового козацтва. На більшій частині території України полково-сотенний устрій був встановлений після перемоги у визвольній війні 1648—1654 рр.

Полк і сотня були одночасно військовими та адміністративно-територіальними одиницями. Вони очолювалися козацькою старшиною — полковниками, сотниками та іншими керівниками. Всією старшинською адміністрацією керував гетьман України. Полки і сотні мали військово-адміністративне самоврядування. Полковники і сотники обиралися на військових радах. Вони відали господарськими та іншими справами. Поступово здійснювався перехід від обрання до призначення старшинської адміністрації спочатку гетьманом України, а згодом — російським царем.

У другій половині XVIII ст. полково-сотенний устрій в Україні було ліквідовано.

У XIX ст. в Україні розпочався процес формування уніфікованих загальноросійських органів місцевого самоврядування буржуазної доби. 1838 р. Микола I запровадив місцеве станове самоврядування для державних селян та вільних трударів. Створювалися сільські товариства. 1861 р. Олександром II були утворені відповідні установи і для решти селян.

Сільське товариство розглядалося одночасно як низова адміністративна і господарська одиниця, що збігалася з земельною громадою. В кожному сільському товаристві діяли сільський схід, сільське начальство, призначався сільський писар та інші чиновники. 1889 р. царським указом для контролю за діяльністю сільського самоврядування було запроваджено інститут земських начальників, який проіснував до лютого 1917 р. Земський начальник призначався з дворян і мав широкі повноваження. Сільські товариства мали свою колективну власність, передовсім на землю. Діяв інститут кругової поруки при сплаті податків, який було скасовано лише 1894 р.

Значний вплив на все суспільне життя в Російській імперії і певною мірою в Україні мала проведена Олександром II 1864 р. земська реформа. В 33 губерніях, багатьох повітах Європейської частини Російської імперії засновувалися земські установи як органи самоврядування.

1870 р. була проведена міська реформа. Утворювалися нові органи місцевого самоврядування — міські думи. На відміну від міських дум, запроваджених Катериною II, вони не були органами станowego самоврядування. Думи обиралися всім населенням на чотири роки на основі майнового цензу. Право бути обраним гласним думи мали всі, хто сплачував податки. Виборці також були поділені на три курії. Міська дума призначала управу і обирала міського голову. Міський голова повітового міста затверджувався губернатором, а губернського міста — міністром внутрішніх справ.

Земські і міські органи самоврядування мали свою власність і значно вплинули на розвиток науки, куль-

тури, освіти, охорони здоров'я, аграрних відносин тощо. Про ефективність їх діяльності свідчить те, що наприкінці XIX ст. витрати на соціальні потреби на душу населення в земських губерніях були вдвічі більші, ніж у тих губерніях, які не мали самоврядування.

1890 р. була проведена контрреформа, яка значно обмежила можливості земських установ. Губернатор отримав право контролю не тільки за законністю їхніх дій, а й за їх доцільністю. Згодом, 1892 р., вводиться положення про міські думи та обмежуються виборчі права при їх формуванні.

Земський рух у Російській імперії відомий в історії своїм лібералізмом, спрямованістю на реформування монархії в конституційну республіку. 1914 р. були створені Земська спілка і Спілка міст Росії, які згодом об'єдналися. Вони активно сприяли виконанню військових поставок для російської армії у роки першої світової війни.

Лютнева революція 1917 р. відкрила нові перспективи розвитку місцевого самоврядування. Багато для цього було зроблено Українською Народною Республікою. Активно сприяв місцевому самоврядуванню і Тимчасовий уряд у Петербурзі. Так, цей уряд запровадив загальне пряме і рівне виборче право при формуванні органів місцевого самоврядування. Він створив їхні структури на рівні волостей. Замість губернаторів та інших посадових осіб старої системи в регіонах призначаються губернські, міські й повітові комісари Тимчасового уряду, які підпорядковувалися міністру внутрішніх справ. На інститут комісарів Тимчасового уряду покладалися функції сприяння самоврядуванню і контролю за законністю його дій.

Більшовики ставилися до місцевого самоврядування критично, розглядаючи його як буржуазне і реформістське, добивалися революційного захоплення центральної влади.

В Україні вже влітку 1917 р. Центральна Рада Універсалом від 10 червня зберегла наявну земську систему місцевого самоврядування, але поставила завдання її українізації. Вищим органом влади в Україні було запроваджено інститут Комісарів Центральної Ради, проте механізму його взаємодії з органами самоврядування

вироблено не було. Четвертий Універсал (січень 1918) запровадив додатково, поряд з органами самоврядування, ще й Ради робітничо-селянських і солдатських депутатів. Проектом Конституції УНР передбачалося створити в Україні систему місцевого самоврядування, яка мала складатися з земель, волостей і громад.

Робилися спроби вирішити питання побудови системи місцевого самоврядування і після падіння Центральної Ради. Але всім цим проектам не судилося бути реалізованими.

Таким чином, з цього короткого огляду місцевого самоврядування видно, що воно пройшло складний шлях, і подальший його розвиток знаходить своє відображення у законодавчих актах сучасної незалежної України.

В Основному Законі держави — Конституції України — правовому регулюванню місцевого самоврядування присвячено спеціальний розділ — XI, який так і називається “Місцеве самоврядування”. У ньому дано визначення поняття “місцеве самоврядування”, визначені його органи, порядок їх формування та повноваження, матеріальні та фінансові засади їх діяльності.

У статті 140 Конституції записано, що “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України ... Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради”.

1.2.2. Принципи побудови організаційної структури управління

Згідно з теорією управління, процес управління має такі основні функції:

- визначення цілей та шляхи їх реалізації;
- прийняття управлінських рішень;
- контроль за їх виконанням та забезпечення зворотного зв’язку.

Визначальними з-поміж функцій управління є цілі, що їх ставлять перед собою управлінські структури.

Стосовно управління таким специфічним об'єктом, яким є місто, можна виділити такі основні групи цілей:

- цілі, пов'язані з підвищенням рівня життя мешканців міста як у матеріальному, так і в духовному аспектах, розвиток демократичних засад в управлінні містом;
- цілі, пов'язані з виконанням повноважень, делегованих державою;
- цілі, що стосуються міст — столиць держав.

Місто — складний організм, проблеми управління яким можна розглядати під різним кутом зору. Але найбільш доцільним, на наш погляд, є поєднання соціально-економічних та правових аспектів управління, тобто системний економіко-правовий підхід.

Цілі, що стоять перед органами управління міст, визначають основні *функції* цих органів. Умовно функції управління можна розподілити на такі групи: управлінські, господарсько-економічні, екологічні, соціально-демографічні та соціально-культурні.

Кожна з цих груп містить функції управління конкретною галуззю міського господарства.

Проблема чіткого визначення *повноважень місцевих органів влади* в Україні ще не знайшла свого остаточного вирішення. Проте вже зараз можна визначити основні сфери їх компетенції, до яких, зокрема, належать:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- законність і правопорядок;
- додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- звіти про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодія з органами місцевого самоврядування;
- реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Стосовно *столичного міста* можна визначити такі додаткові функції:

- створення умов ефективного функціонування органів державної влади, іноземних представництв та решти структур, діяльність яких пов'язана з виконанням державних функцій;
- забезпечення їх адміністративними будинками, спорудами та приміщеннями для роботи, житловими будинками, квартирами і приміщеннями для проживання; послугами комунальних служб, що безпосередньо обслуговують ці адміністративні та житлові будинки, приміщення та квартири; місцями відпочинку працівників державних установ та дипломатів у вільний час;
- забезпечення необхідних умов для проведення на високому рівні заходів загальнодержавного та міжнародного характеру.

У місті має функціонувати відповідна *організаційна структура управління*, яка повинна забезпечувати:

- управління містом як єдиним народногосподарським комплексом;
- управління всіма секторами економіки (галузевим, регіональним, функціональним) через відповідні функціональні, галузеві і територіальні органи;
- оперативне прийняття управлінських рішень;
- широке залучення населення до управління містом через систему органів самоврядування;
- економне використання коштів на утримання управлінського апарату.

Як правило, формується *багаторівнева організаційна структура управління* містами України, до якої входять:

1. Організаційні структури, які безпосередньо входять до складу апарату управління містом. Це — управління і відділи апарату, які фінансуються з бюджету.

2. Система госпрозрахункових організацій, що забезпечують життєдіяльність міста і є самостійними юридичними особами.

3. Організації і установи подвійного підпорядкування, що функціонують як регіональні підрозділи державних управлінських структур.

4. Організації і установи, діяльність яких координується міською владою.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку в Україні відбувається процес формування ринкової економіки, що зумовлює зміну всієї системи суспільних відносин.

У зв'язку з цим триває процес пошуку оптимальної організації управління народногосподарським комплексом як на державному рівні, так і на рівні регіонів, у тому числі міст і адміністративних районів у містах. На це спрямована законотворча робота Верховної Ради України і практична діяльність виконавчих органів влади.

При формулюванні основних принципів побудови організаційної структури управління містами враховувалися норми чинних проектів нових законів та основоположні наукові принципи побудови структур управління великими організаційними системами.

Основні постулати, які, ми вважаємо, треба враховувати при формуванні ефективної організаційної структури управління містом, є такі:

- спираючись на фундаментальні наукові принципи побудови структур управління великими системами;
- забезпечення принципу органічного взаємозв'язку нижчестоящої оргструктури управління з вищестоящою структурою для підтримання раціонального підпорядкування і предметної координації. Для цього потрібно максимально витримати раціональні вертикальні зв'язки між оргструктурами різного рівня;
- врахування вимог чинного законодавства щодо формування і функцій організаційних структур управління та функцій окремих підрозділів і посадових осіб;
- врахування реальних обставин і специфічних вимог та можливостей кожного конкретного суб'єкта управління, що зумовлює неоднаковість організаційно-структурних схем управління однакових за назвою і функціями об'єктів.

Інакше кажучи, організаційні схеми управління містами, як правило, будуть відмінні одна від одної, що

зумовлено врахуванням місцевої специфіки і місцевих умов, а також кадровим забезпеченням управління.

З точки зору економічної науки, управління являє собою функцію організованих систем, реалізація якої забезпечує наявність і збереження режиму функціонування об'єкта управління для досягнення певної мети. Тобто *управління* — спосіб цілеспрямованого впливу на процес суспільної праці з урахуванням (чи на основі) об'єктивних законів соціально-економічного розвитку. Такий вплив здійснюється завдяки функціонуванню системи управління. Систему управління утворює організаційна структура управління, яка являє собою сукупність взаємозв'язаних ланок, що виконують певні управлінські функції.

Ми не говоритимемо про те, що процес управління може бути ефективним або неефективним. Останній має місце тоді, коли управлінські рішення не обґрунтовуються відповідними аналітичними і прогностичними розробками та розрахунками, базуються на недостовірній інформації, приймаються під впливом емоцій, тобто коли ці рішення недостатньо підготовлені. Крім того, неефективне управління може мати місце і при неправильній організації процесу управління. Ці причини неефективного управління пов'язані між собою.

Треба знати, що організація процесу управління може здійснюватись завдяки застосуванню трьох основних систем управління: лінійної, функціональної та лінійно-функціональної. Співвідношення між цими системами має бути дотримано вельми раціонально, щоб забезпечити можливість формування науково обґрунтованих проєктів організаційних рішень і реальну можливість їх своєчасної і рішучої реалізації.

Лінійна система управління ще називається "командною". Вона полягає у вертикальному підпорядкуванні підлеглих своєму керівникові.

Принципи лінійної системи підпорядкування успішно застосовуються при реалізації командного стилю керівництва, що має сенс при доведенні до підлеглих (чи до нижчестоящего рівня управління) прийнятих на вищому рівні управлінських рішень. Але для внутрішніх потреб обґрунтування і реалізації управлінських рішень, що

пов'язане і з урахуванням горизонтальних зв'язків, така система управління не дуже придатна, бо окремий керівник, як правило, не може бути настільки різнобічно підготовлений, щоб забезпечити оптимальність керівництва при вирішенні різноманітних питань функціонування об'єкта управління.

Такі оптимальні рішення повинні підготувати працівники функціональних підрозділів організаційної структури управління.

Функціональна система управління ґрунтується на тому, що окремі специфічні функції концентруються у віданні окремих відділів чи служб, які спеціалізуються на виконанні певних функцій.

Функціональні підрозділи повинні формувати і обґрунтовувати проекти управлінських рішень з конкретних специфічних питань, що належать до їхньої компетенції. Значення таких підрозділів для практики управління дуже велике. Працівники функціональних підрозділів мають достатньо часу і належну професійну підготовку для детального аналізу ситуації, виявлення недоліків і обґрунтування пропозицій щодо їх усунення на шляху до поставленої мети. Таким чином, функціональна система управління забезпечує обґрунтоване прийняття управлінських рішень і є необхідною складовою частиною загальної системи управління.

Очевидно, що ні лінійна, ні функціональна системи управління не можуть існувати на практиці в чистому вигляді. При формуванні організаційної структури управління треба забезпечити їх оптимальний синтез, тобто застосувати *лінійно-функціональну систему управління*. Для цього треба:

- виділити основні функціональні обов'язки суб'єкта управління стосовно об'єкта управління і створити відповідні функціональні підрозділи для обґрунтування управлінських рішень;
- забезпечити вертикальні, лінійні зв'язки між посадовими особами в системах управління різного рівня для забезпечення реалізації обґрунтованих і прийнятих управлінських рішень.

Таким чином, процес управління повинен здійснюватися послідовно: шляхом обґрунтування управлінських

рішень для досягнення певної мети функціональними службами, які відповідають за обґрунтованість і якість управлінських рішень з конкретних специфічних питань, а потім — шляхом реалізації цих рішень (після їх колегіального чи одноосібного прийняття) завдяки лінійним керівникам, котрі несуть відповідальність за виконання управлінських рішень, тобто за отримання кінцевого результату.

При формуванні організаційної структури апарату управління важливо чітко уявляти собі ті основні управлінські функції, які необхідно виконувати в процесі управління. Цей процес має циклічний характер і включає в себе кілька стадій.

1. Формування мети (або цілей) управління і обґрунтування певних завдань, які необхідно виконати для її досягнення. Ці завдання повинні визначати шляхи досягнення поставленої генеральної мети, наприклад, створення умов для формування соціально орієнтованої ринкової економіки в регіоні. Поставлені завдання мають бути відображені у комплексі управлінських рішень (завдань).

2. Процес реалізації кожного конкретно поставленого завдання (завдань). Цей етап управлінської роботи передбачає не тільки оперативну діяльність управлінської структури, а й вирішення поточних проблем забезпечення виконання поставлених завдань усім необхідним, насамперед фінансовими, матеріальними та людськими ресурсами. Цей етап можна назвати етапом виконання управлінських рішень.

3. Оперативний постійний аналіз одержаних результатів і їх адекватності поставленим меті. Це процес оперативного виявлення рівня відхилення проміжних результатів від тенденцій, які відповідають кінцевій меті. Цей етап можна назвати етапом коригування, підтримки стану упорядкованості у функціонуванні об'єкта управління, тобто підвідомчого регіону. Це — один з найбільш відповідальних етапів роботи, яка має проводитися повсякденно і ґрунтуватися на достовірній і повній інформації про стан усіх компонентів системи.

Завдання оперативно-управлінського регулювання, таким чином, полягає в тому, щоб на підставі постійної

інформації про стан системи в будь-який час підправляти і коригувати її розвиток з урахуванням реальних можливостей, тенденцій, що склалися, а також поставлених перед нею завдань.

4. Підбиття підсумків управлінської діяльності за певний (встановлений завданнями) період часу і виявлення відхилень одержаних результатів від кінцевої мети або від поставлених завдань. Цей етап роботи можна назвати етапом обліку, контролю та підбиття підсумків.

5. Формування нової мети (цілей) з урахуванням відхилень у досягненні попередньої мети, а також нових умов і вимог сучасного періоду. Таким чином, управлінський процес має замкнутий цикл.

Відповідно до цього організаційна структура управління конкретного об'єкта повинна функціонувати як внутрішньо замкнута інформаційно-логічна система зі зворотними зв'язками, відкритими для зовнішнього спілкування з взаємозв'язаними об'єктами і результатотворюючими факторами.

Процес управління здійснюється шляхом застосування системи методів управління.

Методи управління поділяються на:

- адміністративні, коли вищестоящий орган впливає на нижчестоящий шляхом своїх рішень, розпоряджень, декретів тощо;
- економічні, коли вжиття тих чи інших заходів здійснюється шляхом створення системи умов, які роблять його економічно вигідним;
- організаційні, коли ефективність управління підвищується завдяки розробці і організації функціонування найбільш раціональної структури управління.

Всі ці методи у практиці управління застосовуються в комплексі. Застосування адміністративних і особливо економічних методів управління регламентується значною мірою чинним законодавством і системою нормативних актів, що приймаються державними органами управління різних рівнів.

Що стосується організаційних методів управління, то тут значно більшою мірою виявляється самостійність місцевих органів.

Організаційна структура управління — це співвідношення підрозділів і посад в організації, розподілення повноважень, функцій та відповідальності між окремими підрозділами і посадовими особами, а також порядок функціонально-технологічних зв'язків, що виникають у процесі управління.

Проектування організаційної структури управління складається з трьох стадій.

1. Стадія композиції, коли формується загальна структурна схема управління та її головні характеристики.

На цій стадії встановлюється типова для даного об'єкта організаційна структура управління.

Така типова структура має бути пов'язана, по-перше, з необхідністю виконання суб'єктом управління певних управлінських функцій і, по-друге, з необхідністю зв'язку організаційної структури нижчого рівня з організаційною структурою вищого рівня управління для додержання виконавчої вертикалі.

2. Стадія структуризації, на якій пропонується структурна схема побудови управлінських підрозділів і керівних посадових осіб (з функціональними і лінійними функціями). При цьому беруться до уваги специфічні особливості конкретного об'єкта управління, що зумовлює індивідуальний підхід до формування конкретної організаційної структури даного суб'єкта управління.

Кожна така структура в реальному житті має певні відмінності, які залежать від різних об'єктивних і суб'єктивних факторів. Це може бути і такий фактор, як масштаби керівництва (різна кількість підвідомчого господарського апарату і кількість населення), і такий фактор, як наявність певної кількості керівників, яким треба надати керівні посади не нижче певного рівня тощо.

Спеціалісти з проблем управління стверджують, що створення організаційної структури управління, адекватної об'єктивним умовам функціонування об'єкта управління, — творчий процес. Адміністративна мудрість, зазначають англійські фахівці з системного управління Т.Берне і Г.Стокер, полягає в тому, що при формуванні організаційних структур виходять з того, що не існує одного оптимального типу систем управління. Інакше кажучи, типова структура управління аналогічними об'

ектами чи системами може слугувати лише канвою, яку доповнюють специфічними функціями, повноваженнями структурних підрозділів і посадових осіб, притаманними лише цьому об'єкту чи цій конкретній системі. Як приклад, треба зазначити, що, зокрема, в США немає двох міст з однаковою структурою управління.

3. Стадія регламентації, на якій обґрунтовуються кількісні характеристики керівництва в складі суб'єкта управління, а також управлінських підрозділів у складі апарату. На цій стадії розробляються також основні документи, що регламентують обсяги витрат на утримання управлінського апарату в цілому і окремих його підрозділів. Це штатний розклад та персональний склад усіх управлінських підрозділів з переліком посадових окладів, надбавок тощо для планування заробітної плати і фінансового контролю.

Такими є основні наукові принципи побудови організаційної структури управління великими системами, які потрібно враховувати при побудові організаційної структури управління народногосподарського комплексу міста.

Організаційна структура управління ґрунтується на таких основних принципах:

- організаційне забезпечення розмежування повноважень і функцій управління між представницькою, виконавчою гілками влади і органами самоврядування;
- формування такої організаційної структури управління, яка дала б змогу кожній з гілок влади оптимально виконувати свої повноваження;
- забезпечення управлінської вертикалі, тобто ефективного зв'язку і взаємодії між конкретними аналогічними структурними підрозділами різного рівня управління.

Принцип розподілу повноважень і пов'язаних з цим функцій між представницькою (законодавчою) і виконавчою гілками влади полягає ось у чому. Представницька влада за своєю природою покликана займатися нормотворчою і контролюючою діяльністю, тобто виконувати функції обґрунтування стратегії розвитку, виробляти "правила гри" і перевіряти результати роботи виконавчої влади.

Виконавча влада, відповідно, повинна займатися практичною оперативною повсякденною діяльністю по керівництву народногосподарським комплексом міста, формувати і здійснювати тактичну політику реалізації стратегічних напрямів розвитку, тобто реалізувати на практиці законодавчі акти Верховної Ради України, вищестоящих управлінських структур і нормативні положення представницької влади в межах своїх повноважень.

На такій основі є повна можливість уникнути дублювання функцій і організаційних суперечностей між представницькою (законодавчою) і виконавчою гілками влади, як це трапляється в деяких регіонах.

1.2.3. Світовий досвід управління містами

Найбільш поширеною формою адміністративно-територіального устрою великих міст світу є дво- і триланкова системи управління територією. В основу цих систем покладено такі принципи:

- саморозвиток, який полягає в тому, що управлінська структура має бути пристосована до процесу урбанізації і змін територіальної організації;
- розмежування функцій управління різних ієрархічних рівнів;
- визначення місцевого рівня управління як основної управлінської ланки;
- збалансованість місцевого і державного врядування.

У світовій практиці найбільш поширеними є два шляхи вирішення цього питання, як-от: органи місцевого самоврядування входять складовою частиною до державного адміністративного апарату; органи місцевого самоврядування максимально самостійні у виборі рішення, але при цьому можливе втручання центральних органів влади у разі необхідності захисту загальнодержавних інтересів.

Дволанкова система управління містом може реалізуватися за формулою “мер — муніципалітет”, які зосереджують у своїх руках усю повноту виконавчої влади. При цьому муніципальні служби являють собою самостійні господарські структури, що працюють за контра-

ктами з міською владою. За такою схемою організовано управління, наприклад, у м. Чикаго (США).

Взагалі у Сполучених Штатах Америки накопичено досить цінний досвід міського управління. Тут можна виділити три найбільш поширені форми управління, які умовно визначаються як “мер — муніципалітет”, “комісія”, “муніципалітет — директор”. Схема управління “мер — муніципалітет” має варіанти: “сильний мер” і “слабкий мер”.

Прикладом управління містом за принципом розподілу влади може служити форма міського управління за схемою “слабкий мер — муніципалітет” (схема 1.2.1). За цією формою управління муніципалітет є водночас законодавчим і виконавчим органом, до складу якого входять обрані шляхом таємного голосування від 5 до 50 членів (залежно від розмірів міста). “Слабкий мер” має право призначати чиновників, але не має права звільняти ним же призначених на ці посади. В той же час він позбавлений можливості дієвого контролю за їх діяльністю. Прикладом такої форми міського управління у США є Лос-Анджелес (штат Каліфорнія), Мілуокі (штат Вісконсин), Мінеаполіс (штат Мінесота).

Управління містом за схемою “сильний мер” передбачає його повну відповідальність за стан справ у місті, за координацію діяльності департаментів і відділів (схема 1.2.2).

Мер має право призначати і звільняти керівників структурних підрозділів, не потребуючи для цього схвалення муніципалітету. Права мера дають змогу здійснювати не тільки адміністративне, а й сильне політичне керівництво. Він має не тільки право вето і формування законодавчої політики муніципалітету, а й право контролю за діями адміністрації. Муніципалітет за цієї схеми займає підпорядковане становище.

Слід зазначити, що за такої схеми управління можливі управлінські помилки. Тому інколи практикується призначення досвідченого професіонала на посаду головного чиновника з фінансових питань. Як варіант він може бути заступником мера, і тоді така форма управління має назву “сильний мер — муніципалітет з головним управляючим”.

Схема 1.2.1. "Слабкий мер — муніципалітет"



Деякі відомства можуть бути поставлені під контроль комітетів або комісій, які, після свого призначення, стають цілком неза-

Схема 1.2.2. "Сильний мер — муніципалітет"

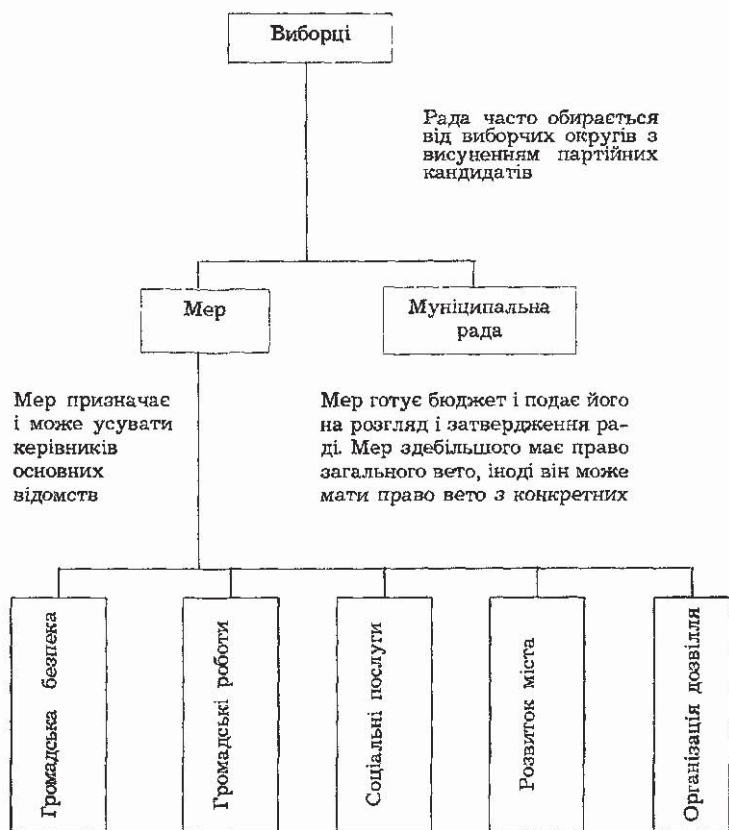


Схема “сильний мер — муніципалітет” найбільш поширена у великих містах США — Нью-Йорку, Детройті, Клівленді, Сент-Луїсі, Бостоні, Х’юстоні.

Характерною ознакою форми міського управління за схемою “комісія” (схема 1.2.3) є те, що членами муніципалітету є керівники міських адміністративних департаментів. За такої форми управління немає розподілу влади, комісія являє собою водночас законодавчий і виконавчий орган.

Комісія має невелику кількість членів: залежно від розмірів міста — від трьох до семи. Члени комісії обираються відкритим голосуванням. Мер міста має ті ж самі права, що й інші члени комісії, крім того виконує церемоніальні обов’язки і головує на засіданнях муніципалітету. Мер не має права вето.

Характерними рисами форми управління за схемою “муніципалітет — директор” (схема 1.2.4) є наявність муніципалітету, що відповідає за хід справ у місті, і професійної адміністрації під керівництвом директора, підпорядкованого муніципалітету. Муніципалітет невеликий за складом (5—9 членів), формується шляхом голосування, за результатами діяльності звітує перед виборцями.

За такої форми управління немає розподілу влади. Мер (або президент міста) виконує церемоніальні обов’язки і головує на засіданнях муніципалітету. Він фактично не має адміністративної влади, за винятком критичних ситуацій, не має права вето. Адміністрація міста і її директор являють собою єдиний орган управління. Приклад міста з такою формою управління — Цинциннаті (штат Огайо).

У містах з чітко визначеним ядром і триланковою системою міського управління склалася досить децентралізована система управління. Прикладами міст з такою схемою управління є Стокгольм, Великий Лондон, Брюсель.

Схема управління Стокгольмом сформувалася ще в середині XIX ст., коли вперше була створена міська рада, яка з часом трансформувалась у збори міських уповноважених.

Схема 1.2.3. "Комісія"

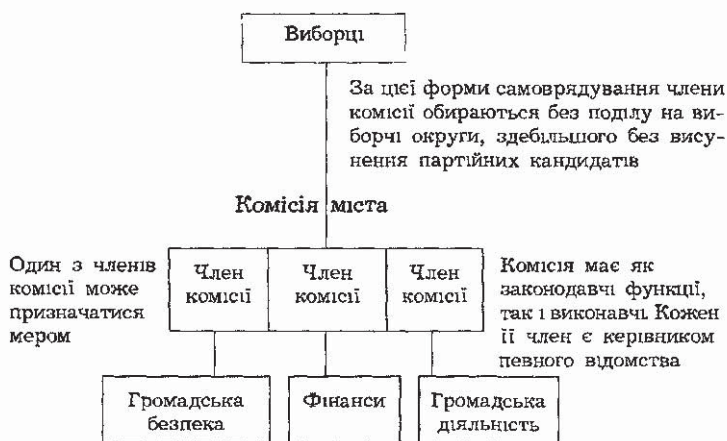


Схема 1.2.4. "Муніципалітет — директор"



До зборів входять 100 депутатів, які обираються мешканцями міста на 4 роки. Виконавчим органом є колегія, до якої входять 12 членів зборів, що обрані абсолютною більшістю голосів. Колегія має всю повноту виконавчої влади.

9 спеціальних уповноважених — муніципальних радників складають так званий кабінет радників. Вони ж здійснюють керівництво департаментами і комісіями, до компетенції яких належать питання місцевого фінансування, охорони здоров'я, освіти тощо.

Кабінет радників обирається зборами терміном на 4 роки. Радники і очолювані ними департаменти та комісії разом з комітетами по керівництву районами утворюють систему вертикального управління містом.

У ФРН — досить складна система органів місцевого самоврядування. Тут немає федерального закону про місцеві органи влади, вони створюються і діють відповідно до конституцій земель.

Місцеві органи влади створюються в ФРН у статусі районів та громад. Останні охоплюють малі міста. Район є однією з ланок адміністративної державної системи і водночас об'єктом самоврядування. Відповідно до чинного законодавства, більшість управлінських функцій передано в райони. Закон передбачає, що кожен район і місто в статусі району повинні мати обраний шляхом прямого голосування представницький орган району — районну раду, що обирається на 4 роки і складається з 20—80 членів. Рада обирає президію в складі 5—12 членів. Главою виконавчої влади в районі є ландрат, або районний директор. Як представник району, він несе відповідальність за підготовку питань для розгляду радою і за виконання її рішень. У різних землях статус районного директора неоднаковий: в одних він обирається із складу членів ради, інших — він є посадовою особою, яка призначається державою.

Нижньою ланкою системи комунального самоврядування у ФРН є органи самоврядування сільських і місцевих громад, обсяг повноважень яких залежить від розмірів і характеристики їхнього міста. Всі проблеми, які не стосуються місцевих інтересів або виходять за межі фінансових можливостей громади, розглядаються

як такі, що належать до повноважень органів влади на земельному або федеральному рівні.

Відмінності в історичному минулому та конституційні прерогативи земель позначилися і на характері структур місцевої адміністрації. Нині можна виділити чотири основних типи виконавчої влади на цьому рівні, що визначаються методами обрання і функціями глави виконавчої влади.

Наприклад, у землях Рейнланд-Пфальц і Саар рада обирає бургомістра, який виконує функції голови ради і керівника виконавчого органу.

У Шлезвіг-Гольштейні і Гесені зі складу ради обираються голова ради та голова спеціального органу правління, наділений виконавчими функціями.

У землях Північний Рейн — Вестфалія і Нижня Саксонія рада призначає професійного керівника — директора виконавчих органів на строк від 6 до 12 років. Із свого складу рада обирає також голову ради з представницькими функціями.

У Баварії і Баден-Вюртемберзі голова виконавчого органу обирається прямим голосуванням здебільшого з професійно підготовлених та висунутих на цю посаду політичними партіями кандидатів. Але, незалежно від того, чи глава виконавчої влади обраний, чи призначений, він відповідає за повсякденну роботу органу управління і апарату, підготовку і проведення сесій ради і обговорення питань. Він має право оскарження рішень ради, що суперечать закону.

Контроль за діяльністю місцевих органів влади здійснюється опосередковано. Хоча між районами і громадами немає ієрархічної підпорядкованості, ландрат відповідає за виконання громадою законів у межах свого округу. Можна назвати такі основні форми контролю:

- резервування за земельними органами влади права остаточного рішення з питань формування політики;
- визначення чисельності апарату виконавчих органів;
- направлення на роботу до цього апарату державних службовців;
- надання субсидій тощо.

Крім того, головний адміністративний суд забезпечує уніфіковане тлумачення розпоряджень земельних влас-

тей. Адже хоча земельна і місцева системи були створені і функціонують незалежно, вони діють з урахуванням федеральних законів і розпоряджень.

Таким чином, світовий досвід управління великими містами свідчить про різні форми співпраці двох гілок влади — представницької (законодавчої) і виконавчої. Об'єднуючим принципом є те, що чим більшими правами наділений орган управління, тим вищий ступінь його відповідальності за життєдіяльність міста.

Питання статусу місцевого самоврядування є ширшим, ніж тільки справа відносин центр — міста. Це питання як законодавства, так і підтримки місцевого самоврядування громадськістю.

Місце і *гарантії місцевого самоврядування* визначені національними або основними законами всіх найбільших держав континентальної Західної Європи та майже всіх менших країн. У федеративних державах ці питання, як правило, закріплюються у конституціях суб'єктів федерації. В унітарних — їм присвячуються відповідні розділи або глави у конституціях. Права місцевого самоврядування визначені, наприклад, як нагляд за справами громад (Данія) або управління і регулювання власних справ (Німеччина). Виняток тут — Швейцарія, де місцевий уряд є повністю справою кантонів. За тлумаченням “неписаної конституції” Великої Британії місцевим органам влади відводиться спеціальне місце в структурі влади, але місцеве самоврядування не має спеціального захисту в законодавстві. Тоді як більшість місцевих органів влади континентальної Європи мають загальні повноваження діяти від імені громадян, у Британії їм надається більше особливих повноважень.

Ще один фактор — наявність спеціальної, чітко визначеної політичної виконавчої особи для забезпечення фокусування громадської уваги та лідерства на території. Тут ситуація змінюється від країни до країни. Безсумнівно, у Франції мер є центральною фігурою для електорату і ключовим учасником у політичній системі. У Швеції та Британії діє система комітетів, яка поєднує виконавські та представницькі функції.

Наступним фактором взаємозв'язків із громадськістю є розмір місцевих влад, який багато в чому визначає

їх умови та можливості, причому кількість населення часто має більше значення, ніж територія. Велика хвиля структурних реформ, яка прокотилася майже по всій Європі у 50—70-х рр., піднялася завдяки вірі урядів у те, що велика частка дрібних місцевих влад, характерна майже для всіх систем, була неспроможна надавати послуги, яких потребує розвинуте суспільство, якщо воно прагне досягти високого рівня розвитку економіки, матеріального й соціального добробуту.

Британія з цих причин націоналізувала енергетику, систему охорони здоров'я, водопостачання та деякі інші послуги. Інші держави шукали своїх шляхів розв'язання цієї проблеми. Агентства, угоди про сприяння об'єднаним спеціальним або багатоцільовим об'єднаним місцевим владам — такими були заходи, вжиті у Франції, Німеччині та деяких інших країнах. У деяких випадках головні послуги були підняті на провінційний рівень або влади другого рівня.

У Німеччині та Скандинавії проведено реорганізації екстенсивного характеру, в результаті яких піднято загальний мінімум кількості населення до 8, 10, 12 чи 20 тисяч.

Хоча майже в усіх країнах широкий діапазон розмірів місцевої влади, як показник цього розміру може бути взята якась середня кількість населення.

Але після реформ та укрупнення була зворотна хвиля запитань та розчарувань, результат не був одержаний автоматично. Подекуди реформи віддалили місцеве самоврядування від громади, завдали шкоди підзвітності та демократії.

У континентальній Європі є нормою доктрина загальної компетенції — принцип, за яким місцеве самоврядування має загальну владу (сферу компетенції) над діяльністю своїх територій та їх мешканців, регламентовану законом. Згідно з доктриною допоміжності та додатковості, відповідальність за виконання завдань покладається на найнижчий рівень управління, до компетенції якого належить їх здійснення, а там, де потрібно, вища влада повинна підтримувати і надавати можливість місцевому самоврядуванню виконувати свої повноваження.

В англomовних країнах місцева влада згідно з законом не має компетенції і розглядається майже виключно як інституція для надання послуг або принаймні створення умов для надання послуг.

Є певна однорідність між функціями, що виконуються на базовому рівні, незалежно від того, чи органи місцевої влади працюють з загальним мандатом на владу чи з переліком спеціальних повноважень.

Необхідно зазначити, що для поліпшення ефективності надання послуг зростає роль приватних та напівприватних компаній, наприклад, у французькій системі. В італійській системі місцева влада діє через добровільні організації, кооперативи та інші агентства по наданню послуг.

Практика роботи через інші організації дає змогу багатьом європейським органам місцевої влади нести відповідальність (якщо не контроль за виробництвом) щодо надання ширшого спектра послуг. Але ця точка зору дискутується, і, наприклад, послуги, які у Британії забезпечуються на регіональному рівні необраними урядовими або навіть приватними організаціями, є в ряді країн сферою відповідальності обраних регіональних органів влади або органів місцевої влади.

Велике значення має питання політичного контролю та розвитку демократії. Всюди у Європі громадськість в цілому задоволена дієвістю місцевого політичного контролю і цінностями місцевої демократії. Спостерігається тенденція посилення зв'язків місцевих представників із громадою та розширення можливості для участі громадян у вирішенні своїх справ.

У Європейському Співтоваристві роль місцевого самоврядування дедалі зростає, воно розглядається як єдиний постачальник послуг. Тоді як відповідальність місцевого самоврядування в усіх європейських країнах змінюється відповідно до національного законодавства, зростає тенденція впливу на нього спільної дії Єдиного Європейського акта, панєвропейських демографічних змін та зростаючих запитів споживачів. Розробляються нові підходи до надання послуг, оскільки громадяни вимагають вищої їх якості, водночас дедалі відчутнішим стає брак фінансових ресурсів.

Зростає співробітництво органів місцевого самоврядування через національні кордони. Розширюється простір для обміну досвідом щодо деяких напрямків роботи, таких, як захист довкілля, турбота про літніх людей тощо. Тож у Європі багато спільного для обміну досвідом місцевого самоврядування.

Розділ 2. ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

2.1. Принципи організації планування розвитку міст

2.1.1. Принципи планування територій

З переходом до ринкової економіки, різноманітних форм власності на землю та до платного характеру її використання значно зростає роль містобудівних документів як однієї з найважливіших ланок у механізмі регулювання соціально-економічного розвитку міст, погодження приватних і громадських інтересів.

Формування міської території з великою кількістю ділянок і споруд на порівняно обмеженому просторі завжди супроводжується виникненням найрізноманітніших проблемних ситуацій, на вирішення яких спрямована містобудівна діяльність.

Ці проблемні ситуації виникають здебільшого в результаті схрещення інтересів різних землекористувачів. Вони вирішуються або через погодження інтересів шляхом створення інтегрованих планувальних структур, або через вибір можливостей використання території, що взаємовиключають одна одну, тобто створення багатофункціональних планувальних структур.

Таким чином, *планування територіального розвитку міста* насамперед являє собою дотримання раціональної планувальної організації території та обопільно погодженого розміщення виробничих комплексів, житлових районів, громадських центрів, зон масового відпочинку та інших об'єктів.

Рациональне планування організації території, обопільно погоджене розміщення об'єктів будівництва дає змогу створити нормальні умови для праці, побуту та відпочинку населення, організації виробництва, збереження та поліпшення довкілля. Це важливі, прийняті у всьому світі містобудівні методи регулювання природних, соціальних і економічних процесів.

У загальних рисах планування територіального розвитку міста можна визначити як різнобічну діяльність,

спрямовану на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності в населених пунктах.

Територіальне планування як цілеспрямована діяльність щодо формування населених пунктів застосовується давно. Уже в середині III — на початку II тисячоліття до н.е. в країнах давніх цивілізацій при забудові поселень використовували елементи регулярного планування.

У Біблії містобудування розглядається як один з видів мистецтва та ремісництва. А мистецтво спорудження міст приписують самим богам, які передали людям свої знання в цій галузі.

Цієї тези можна і не сприймати, але в неї мимоволі повіриш, якщо задаси собі питання: як пояснити, чому всі відомі цивілізації, незалежно від місця та часу свого виникнення, завжди мали міста; чому, споруджуючи міста протягом тисячоліть, люди, так і не навчившись вирішувати проблеми розвитку міст, постійно створюють все нові й нові?

Об'єктами територіального планування є не тільки місто та його елементи — житлові та промислові райони, громадські центри, зони відпочинку, а й розвинені системи населених пунктів і прилеглі до них території, системи розселення в межах великих регіонів чи країни в цілому.

Першим ґрунтовним законом, що унормовував планування і забудову міст, був англійський закон 1909 р. Він увібрав у себе кращі положення, що містилися європейські законодавчі акти, починаючи з 40-х рр. XIX ст.

Відповідно до цього закону, складання генеральних планів міст зосереджувалося в міських радах і ставилося під контроль міністерства внутрішніх справ. Водночас закон надавав можливість організаціям і приватним особам пильнувати порядок виконання проектів планування.

Особливо важливим положенням закону було право примусового викупу землі для реконструкції та розширення міст. Муніципальна влада одержала можливість виконувати планування на всій території міста незалежно від того, кому належали права на цю землю, а якщо проект передбачав розширення міста, то включати

і сільськогосподарські угіддя, розташовані за міською межею. Не підлягали відчуженню лише землі громадського користування (вулиці, площі, сади, місця розташування пам'яток архітектури та мистецтва, а також королівські парки).

Законом було встановлено порядок оцінки землі і затверджено заходи проти спекуляції земельними ділянками; території, що передбачалися під шляхи, місто одержувало віднині у приватних землевласників безкоштовно. Для реалізації проектів планування міста дозволялося випускати позики на строк до 80 років. Таким чином, законом 1909 р. щодо територіального планування створено надійну економічну та правову базу.

Подібні закони були прийняті в усіх великих країнах світу.

Головним документом, що регламентує планування територіального розвитку міст у нашій країні, є Закон України "Про основи містобудування", прийнятий Верховною Радою у листопаді 1992 р.

Нині в районах і містах забудова здійснюється на основі комплексного територіального проектування, що охоплює всю розгалужену систему робіт. Воно містить в собі:

- прогнозування розвитку і планування територій;
- проектування, будівництво і реконструкцію об'єктів житлово-цивільного, виробничого призначення, спорудження інших об'єктів;
- регенерацію історичних поселень, реставрацію архітектурних комплексів і ансамблів;
- створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Багато хто сприймає територіальне планування лише як архітектурну діяльність, що є привілеєм зодчих. Насправді ж у розробці проектів забудови міста беруть участь фахівці 15—20 спеціальностей, які готують рішення з широкого кола соціально-економічних, санітарно-гігієнічних, інженерно-технічних і архітектурно-композиційних питань. Тому планування територіального розвитку міст ґрунтується не тільки і не стільки на теорії архітектури, скільки на економічному, соціологічному, географічному, екологічному та інженерному знанні.

Територіальне планування охоплює значні за обсягом розділи теоретичних обґрунтувань, що за характером робить його спорідненим з науковою діяльністю.

Як галузь наукового знання територіальне планування досліджує закономірності формування та функціонування територіальних систем різного ієрархічного рівня, розробляє принципи і критерії прийняття проектних рішень у вигляді:

- правил і норм проектування;
- стереотипних елементів містобудівних рішень;
- технологій (процедур) і методичних розробок окремих проектних завдань;
- моделей-концепцій перспективного розвитку територіальних систем.

Планування територіального розвитку міст має кілька напрямів. Головними з них є:

- розробка і реалізація містобудівної документації;
- визначення територій, вибір, вилучення (викуп) і надання земель для потреб міста;
- розміщення будівництва житлово-цивільних, виробничих та інших об'єктів, формування містобудівних ансамблів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та оздоровлення населення;
- створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктури території та населених пунктів;
- захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ;
- збереження пам'яток архітектури і містобудування, історичного середовища, природного ландшафту.

Таким чином, прийняття і реалізація містобудівних рішень проходить три важливих етапи:

- прогнозування, коли готується народногосподарська концепція розвитку міста;
- проектування, завдання якого полягає в визначенні конструктивного шляху розвитку і засобів його реалізації;
- будівництво, коли реалізуються містобудівні рішення.

Оперативне керівництво містобудівною діяльністю покладається на місцеві органи влади, в яких створюється відповідна служба — головного архітектора міста.

Ця служба координує весь містобудівний процес:

- координує організацію і здійснення містобудівних проектів;
- готує рішення про відведення земельних ділянок під забудову;
- здійснює контроль за будівництвом та здачею об'єктів у експлуатацію.

Таким чином, процес містобудівного проектування складається з підготовки, прийняття та реалізації проектних рішень, що спрямовані на одержання комплексу ефектів:

- соціального, що характеризується поліпшенням умов життєдіяльності населення;
- економічного, який досягається за рахунок раціонального розміщення виробничих сил і розселення;
- екологічного, спрямованого на поліпшення і збереження природного ландшафту, раціонального використання ресурсів, оздоровлення довкілля;
- естетичного, що досягається шляхом надання архітектурно-художньої виразності обличчю міста та його окремим ансамблям: вулицям, майданам, паркам.

2.1.2. Стадії містобудівного проектування

Планування територіального розвитку міст охоплює широке коло об'єктів. Це не тільки місто та його елементи: житлові й промислові райони, громадські центри та зони відпочинку, — а й розгалужена мережа населених пунктів, системи розселення в масштабі регіонів і країни у цілому.

Таким чином, місто як об'єкт містобудівного проектування розглядається одночасно в трьох вимірах:

- як елемент системи розселення,
- як цілісна система,
- як сукупність окремих частин,

що потребує особливого, диференційованого за охопленням території проектування.

Треба зазначити, що територія є основою містобудівної діяльності на будь-якому рівні, адже тут розміщуються містобудівні об'єкти, характер вирішення яких зумовлюється її специфічними властивостями.

Усі містобудівні об'єкти можуть бути представлені у вигляді супідрядного ряду: від групи споруд до значних територіальних систем, таких, як система розселення країни. При цьому містобудівні об'єкти нижчого рівня формують організовану цілісність у межах об'єктів вищого рівня.

Ієрархічній структурі об'єктів відповідають стадії містобудівного проектування, які різняться між собою змістом завдань, які вони вирішують, масштабом і характером технічної документації та терміном проектування.

При цьому в стадійності містобудівного проектування дотримуються двох основних правил:

- чим більше охоплення території, тим триваліший розрахунковий строк проектування;
- рішення, що приймаються на вищому рівні, є основою для їх подальшої, детальнішої проробки на нижчих рівнях.

Таблиця 2.1.1. Співвідношення об'єктів та видів містобудівного проектування

<i>Об'єкти містобудування</i>	<i>Типи проектних рішень</i>
Єдина система розселення	Генеральна схема розселення на території України
Регіональні системи розселення	Регіональні схеми розселення
Системи розселення автономної республіки, області, району, приміських та курортної зон	Схеми та проекти районного планування
Окремі населені пункти (міста, селища міського типу, сільські поселення)	Генеральні плани
Житлові та виробничі комплекси, громадські центри, зони відпочинку в межах населеного пункту	Проекти детального планування
Окремі групи житлових, виробничих та інженерних споруд	Проекти забудови

Генеральна схема розселення на території України має концептуальний характер і визначає загальну спрямованість розселення міського і сільського населення

країни, містобудівного освоєння території і розвитку поселень.

Регіональні схеми розселення розробляються на строк 30—50 років і визначають вимоги до територіальної організації господарства, пропорційного розвитку населених пунктів, їх спеціалізації в межах регіону.

Схеми і проекти районного планування розробляються на строк 20 років з метою вибору найраціональнішого вирішення територіально-господарського устрою автономної республіки, області, низового адміністративного району; забезпечення оптимальних умов для організації виробництва, соціального розвитку, формування населених пунктів, збереження довкілля при ефективному та комплексному використанні природних, економічних і трудових ресурсів.

*Генеральний план розвитку (проект планування) міста*¹ — основний документ, що визначає планувальну структуру населеного пункту, функціональне зонування його території, розміщення центрів обслуговування, мережу транспортного сполучення та інженерного забезпечення.

Наприклад, у Сполучених Штатах Америки муніципалітет вважається недієздатним, якщо місто не має затвердженого генерального плану.

В Україні генеральні плани розробляються строком на 20—25 років, як правило, у масштабі 1:10 000.

Його розробці передують техніко-економічне обґрунтування (народногосподарська концепція) розвитку міста, завданням якого є визначення напрямів містоутворюючої бази, динаміки чисельності населення і варіантів територіального розвитку.

Генеральний план як планувальний документ безпосередньо в природу не переноситься. Для цього є проект детального планування, який деталізує рішення генерального плану.

Проект детального планування (ПДП) розробляється для районів міста (житлових, виробничих, рекреаційних). Його розрахунковий термін становить 5—10 років. В

¹ Детальна інформація про основні принципи формування і структури генеральних планів розвитку міст України міститься у § 2.1.3.

ПДП поряд з планувальними вирішують питання організації забудови, створюють основу для проектування конкретних будівель та споруд шляхом переходу від двомірного зображення генерального плану до тримірного об'ємно-планувального рішення.

Проектом забудови здійснюється перехід від містобудівного до об'ємного проектування. На цій стадії робиться прив'язка в натурі реальних об'ємів будівель і споруд до основних елементів благоустрою. Розрахунковий строк проектів забудови — 2—5 років, масштаб проектування 1:500.

Головний принцип багатостадійної структури містобудівного проектування — змістова спадкоємність, без чого неможлива культура містобудування. Водночас це свідчення правильного розуміння об'єктивних закономірностей розвитку міста.

Основним документом, що регламентує склад містобудівної документації, порядок її розробки, погодження та затвердження (протягом 10 років) є "Інструкція про склад, порядок розробки, погодження та затвердження схем і проектів районного планування, планування і забудови міст, селищ та сільських населених пунктів" (ВСН 38-82).

2.1.3. Генеральні плани розвитку міст

Генеральний план розвитку (проект планування) міста — основний містобудівний документ, що визначає довгострокові перспективи розвитку міста, його планувальної структури, селищних, виробничих та ландшафтно-рекреаційних зон, громадських центрів, систем транспортного сполучення та інженерного облаштування, охорони довкілля з урахуванням наявних та очікуваних економічних, демографічних, природних, планувальних та інженерних умов.

Організація розробки та затвердження генерального плану здійснюється та забезпечується органами місцевої влади та самоврядування.

Генеральний план розробляється на основі принципів рішень схеми (проекту) районного планування і має на меті:

- визначення та встановлення пріоритетів у використанні міських земель залежно від умов соціально-економічного розвитку, від приватних, громадських та державних інтересів;
- розробку пропозицій з функціонального зонування і архітектурно-планувальної структури міста з урахуванням природно-кліматичних умов, історичних та національних традицій, а також взаємопов'язаного розміщення місць прикладання праці та розселення, розвитку систем побутового обслуговування населення; з кооперації інженерного забезпечення промислових підприємств та міського господарства;
- виявлення резервних територій для промислових, науково-виробничих, комунально-складських, сільбицтв та інших зон;
- обґрунтування доцільності сполучення житлових, промислових та комунальних об'єктів в сільбицтв зонах;
- визначення оптимальної системи магістральних вулиць та перспектив розвитку зовнішнього та міського транспорту;
- обґрунтування принципів рішень з інженерного облаштування, інженерної підготовки та благоустрою території;
- розробку містобудівних заходів, які сприяють охороні та поліпшенню навколишнього середовища, охороні надр, а також пам'яток історії та культури, раціональному використанню матеріальних і енергетичних ресурсів та організації цивільної оборони.

Генеральний план обов'язковий для всіх організацій, що здійснюють землеустрій, проектування та будівництво на території міста.

Генеральний план є основою для розробки планів земельного господарського устрою міста, правил використання та забудови міських земель, проектів детального проектування окремих частин міста та проектів забудови. Він є вихідним документом при виконанні комплексних схем розвитку усіх видів міського пасажирського транспорту, дорожнього будівництва, проектів мереж та споруд інженерного облаштування, проектів благоустрою,

інженерної підготовки території та інших видів будівництва, а також при вирішенні питань землекористування в проектних межах міста.

Генеральний план використовують при:

- обґрунтуванні розподілу та перерозподілу міських земель по видах використання і забудови, переведення земель з однієї категорії до іншої;
- територіальній координації розробки і реалізації галузевих прогнозів і програм;
- складанні та наданні умов використання та забудови земельних ділянок;
- масовій оцінці міських земель та визначенні найкращого і найефективнішого їх використання;
- визначенні територій пріоритетного розвитку та його фінансового забезпечення.

Генеральні плани розробляються на розрахунковий період, який, як правило, становить 20 років.

На більш віддалений період у складі генерального плану з метою резервування територій та їх подальшого використання мають розроблятися прогнози щодо територіального розвитку населеного пункту, а також головні напрями функціонального зонування, розвитку планувальної структури та рішення важливих інженерних проблем з урахуванням вимог охорони довкілля.

Розробка та реалізація генеральних планів має відповідати принципу неперервності планування, проектування і будівництва промислових, громадських, житлових та комунальних об'єктів на території міста. Це забезпечується використанням та забудовою міських земель відповідно до розроблених на основі генерального плану зонінгових правил.

Для регулювання економічних наслідків реалізації генерального плану (при змінах видів використання та забудови території, умов транспортного та інженерного обслуговування, екологічних, естетичних та інших умов) органи місцевої влади та самоврядування компенсують збитки фізичним та юридичним особам, а також вилучають у них додаткову вартість земельної власності, яка утворилася в результаті планування території.

З яких матеріалів складається генеральний план?

Генеральний план (основне креслення) містить проектні рішення з використання міської території в проектних межах, з архітектурно-планувальної організації міста і окремих функціональних зон: сільбищних (членування на житлові райони та мікрорайони садибної та багатоповерхової забудови, громадські центри різних рівнів); виробничих (членування території на групи взаємопов'язаних промислових підприємств та об'єктів, ділянки громадських центрів у промислових вузлах і в зонах довкола підприємств, науково-виробничих центрів, комунально-складських та інших об'єктів, межі відведення земель для магістральних ліній та споруд зовнішнього транспорту); ландшафтно-рекреаційних (членування території на землі сільськогосподарського використання, зони відпочинку населення, зелених насаджень загального користування та спеціального призначення), а також відображає запроєктовану систему магістралей та вулиць, транспортні розв'язки, мости та шляхопроводи; великі об'єкти інженерного облаштування; зони регулювання забудови; охоронні зони пам'яток історії та культури; зони природного ландшафту, що охороняється; споруди інженерного захисту від небезпечних природних факторів та території, що резервуються для розвитку усіх функціональних зон міста за межами розрахункового строку.

До генерального плану міста входять графічні та текстові матеріали.

Графічні матеріали включають:

а) *схему положення міста в системі розселення* (з приміською і зеленою зонами), що виконується з використанням матеріалів схем (проектів) районного планування і відображає зв'язки міста з іншими населеними пунктами; наявний та проектний розподіл земель за цільовим призначенням; заповідні та природоохоронні зони, зони охорони нерухомих пам'яток історії та культури; основні споруди та лінії залізничного, трубопроводного, автомобільного та водного транспорту, аеропорти; головні водопровідно-каналізаційні споруди, енергозабезпечення та інженерно-транспортні коридори; сміттєпереробні заводи, звалища, кладовища та інші об'єкти комунального господарства, які розташовані поза про-

ектними межами населених пунктів; напрям територіального розвитку міста за межами розрахункового строку;

б) *опорний план* (план сучасного використання території), на якому вказуються: сучасне використання і функціональне зонування території; планувальна структура сельбищних, виробничих, ландшафтно-рекреаційних та інших функціональних зон міста; поверховість та ступінь капітальності житлової та громадської забудови; транспортні магістралі, великі інженерні та транспортні споруди; магістральні інженерні мережі, джерела водо- та енергозабезпечення, очисні споруди каналізації; зелені насадження; пам'ятки історії та культури і межі зон їх охорони; міська межа; межі оформленого відведення земель для всіх видів будівництва та господарського використання в межах населеного пункту; межі адміністративних районів.

Уся інформація про стан використання та забудови, що нанесена на план, має відповідати даним на початок року завершення роботи над генеральним планом;

в) *схему планувальних обмежень та оцінки стану навколишнього середовища*, на якій вказуються межі залягання корисних копалин; території, за природними умовами несприятливі для забудови; санітарно-захисні зони промислових підприємств та інших об'єктів; зони обмеження забудови в районах аеродромів; джерела загазованості, запиленості, шуму, електромагнітного випромінювання, радіації та встановлені від них санітарно-захисні зони; дискомфортні зони, де фактичні рівні забруднення перевищують нормативи гранично припустимої концентрації, а також зони порушення екологічної рівноваги; охоронні зони курортів, водойм, джерел водопостачання, трубопроводів та високовольтних ліній електропередач; зони охорони нерухомих пам'яток історії та культури;

г) *схему територіального розвитку міста за межами розрахункового строку*, на якій відображаються принципи рішення з функціонального зонування та планувальної структури міста; організація транспортних зв'язків; принципи рішення щодо інженерного облаштування та необхідні заходи з інженерної підготовки території та охорони довкілля.

Якщо виникає потреба, то графічні матеріали генерального плану доповнюють схемами перспективного розвитку деяких видів інженерного та транспортного облаштування, інженерної підготовки та благоустрою території.

Текстові матеріали включають пояснювальну записку, яка містить основні характеристики природних умов з урахуванням можливих змін їх при освоєнні території, загальне економіко-географічне положення та передумови розвитку міста: сучасний стан забудови, інженерного облаштування та благоустрою, екології, пам'яток історії та культури, економічну доцільність напрямів розвитку міста; обґрунтування проектних рішень з функціонального зонування, архітектурно-планувальної організації території, пропозицій щодо обсягів можливого промислового, цивільного та житлового будівництва, розвитку міського та зовнішнього транспорту, інженерного облаштування та інженерної підготовки території, заходів щодо охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, а також техніко-економічні показники проекту.

2.1.4. Функціональне зонування території

Одним з головних завдань, що вирішується в процесі містобудівного проектування, є функціональне зонування території. Можна сказати, що це чи не найважливіший результат розробки генерального плану розвитку міста, що визначає порядок і системність у організації його планування.

Прагнення до відокремлення спеціалізованого простору, призначеного для виконання певних життєвих процесів, для просторової ізоляції окремих соціальних груп та створення відповідного естетичного впливу можна простежити з найдавніших часів. Так, у середньовічному місті чітко виділялася торгова площа, території, де мешкали і працювали ремісники, ділянки культових споруд, помешкання вельмож.

Функції сучасного міста — праця, громадське життя, побут, відпочинок — також стабільно територіалізуються, тобто матеріалізуються на його території у вигляді спеціалізованого простору.

Спеціалізований простір, призначений для виконання певного виду чи комплексу подібних видів діяльності, дістав назву *функціональної зони*.

На IV міжнародному конгресі сучасної архітектури у 1933 р. було прийнято резолюцію, відому під назвою "Афінська хартія", що поклала початок функціональному підходу до планування міст. Згідно з цією резолюцією, територія міста поділяється на функціональні зони, які відповідають основним сферам життя. Це, по суті, не внесло нічого нового в просторову організацію міст, оскільки, як уже зазначалось, і раніше в містах виникали самі по собі відокремлені території, де концентрувались об'єкти з подібними функціями — виробництво, житло, ділові установи та ін.

Все післявоєнне містобудування тією чи іншою мірою зазнало впливу цих ідей. Подальші розробки міського плану велися з урахуванням раціонального взаємного розташування основних функціональних зон, їх структурного співвідношення та планувальної організації кожної з них.

Спеціалізація зони визначається, як правило, за провідною функцією, що не виключає можливості використання її території для одночасного чи почергового виконання кількох видів діяльності. Територія сучасних великих міст не однорідна за характером зонування. Можна виділити три пояси освоєного (забудованого) простору, що мають особливості структурної побудови.

Центральний пояс являє собою дрібнозернисту зональну структуру, де функціональні зони — ділові, житлові, адміністративно-управлінські, наукові, культурно-освітні та інші — тісно переплітаються як у горизонтальному, так і у вертикальному рівнях простору. Цей пояс характеризується підвищеною інтенсивністю громадського життя, його плінністю та багатоманітністю. Тому роздрібнення, складне переплетення і навіть накладання зон сприяє найбільш ефективному проходженню життєвих процесів і ніби стимулює їх. Формування інтегрованих просторів тільки підвищує престижність центральної зони.

Зовнішній (периферійний) пояс, як правило, складається з укрупнених зон. Тут суворо диференційовано

розміщуються виробничі комплекси, комунально-складські зони, житлові масиви. Підприємства громадського обслуговування представлені здебільшого об'єктами стандартного рівня.

Серединний пояс є проміжним, чи перехідним. Тут до укрупнених зон, що подібні до периферійних, вздовж головних міських магістралей уклинюються елементи інтегрованого простору. Таким чином, перехідний пояс являє собою змішану зональну структуру.

Зростання і розвиток великих міст відбувається за рахунок зміни та розширення усіх трьох поясів. Периферійний пояс поглинає вільні території, центральна зона у міру поновлення й ущільнення дедалі розширюється і підпорядковує собі сусідні простори.

2.1.5. Зонінгові правила.

Принципи зонування територій у США

Функціональне призначення міських земель є важливою характеристикою території, що зумовлює її параметри, склад матеріальних елементів середовища, порядок розміщення елементів у просторі.

Це давно зрозуміли в розвинутих країнах, де впродовж ста років культивується так званий *зонінг* — функціональне зонування території міста, або план використання міських земель, зведений у ранг закону.

В загальному розумінні зонінг — це спосіб організації землекористування на основі встановлених правил, умов, норм та стандартів щодо використання та забудови земельних ділянок.

При цьому зазначені в цих правилах вимоги поширюються не на кожну конкретну ділянку, а на їхню сукупність, яка утворює певну функціональну зону.

Кордони зон збігаються з напрямками вулиць, вони можуть бути визначені паралельно до вулиць на встановленій відстані або вздовж меж певних земельних ділянок.

Зонінгові правила включають як документи, що регламентують використання та забудову земельних ділянок (карту зонування території міста, дозволені в різних зонах типи використання, норми і стандарти забудови земельної ділянки), так і документи, що встановлюють

правила подання та розгляду планів використання та забудови земельних ділянок, правила для земельних ділянок та їх забудови, що не відповідають дозволеним типам використання або потребують спеціального дозволу, порядок створення міської планувальної комісії, впровадження зонінгових правил, контроль за їх дотриманням та внесення поправок.

Для кожної функціональної зони складається *перелік типів використання*, які можуть існувати на будь-якій ділянці цієї зони. Це використання є фактично “цільовим призначенням” земельних ділянок. Однак ці типи визначені як група категорій використання, які кожен власник чи користувач земельної ділянки може вільно обирати в будь-який час.

Тому ці групи використання стимулюють інвестиційний потенціал землі тим, що гарантують: кожного разу, коли власник або користувач вважатиме якийсь тип використання прибутковим та зручним для цієї землі, він має змогу змінити існуючий тип на інший (або інші), коли перший тип використання застарів чи не користується попитом на ринку. Водночас ці групи оптимально забезпечують планування та функціонування міста тому, що кожен тип у переліку обирається за його формальною та функціональною сумісністю з іншими типами використання. Вони всі є “добросусідськими”.

Є два типи дозволеного використання. Перший — це група типів використання, що дозволені “автоматично”: власник або користувач може прямо обирати та одержати дозвіл здійснювати ці типи використання від органів державної влади та місцевого самоврядування після подання планів використання й забудови ділянки, які підтверджують відповідність усім нормам та стандартам.

Другий — це так звані додаткові використання за спеціальним дозволом, котрі власник або користувач може також обрати, однак щодо яких він повинен надати додаткову інформацію (наприклад, про екологічну чи протипожежну безпеку) і потім одержати дозвіл з умовами щодо використання конкретної земельної ділянки для того, щоб гарантувати безпеку та відповідне проектування цього використання і стан, коли можна запобігти шкідливому впливу на довколишню територію.

Різні вимоги щодо фізичної забудови земельних ділянок в одній зоні викладаються як у текстовій, так і в табличній формах. Сюди входить частина або всі такі пункти:

а) мінімальний розмір земельної ділянки, мінімальні або максимальні метричні показники ділянки;

б) правила розташування будинків на земельній ділянці, включаючи червоні лінії, відстані між будинками, санітарні зони для деяких типів використання, інші вимоги для дворів та відкритого простору;

в) максимальна висота забудови;

г) характеристики будинків і споруд: максимальна висота передньої стіни, нахил даху, який вимагається, тощо.

Треба зауважити, що зонінгові правила поширюються на вже існуючу забудову, де розмір земельних ділянок, установлений характер їх використання та забудови не відповідатиме сучасним вимогам і стандартам. Тому необхідно з'ясувати їх юридичний статус та визначити правила того, як вони можуть змінюватися.

Звичайно правила передбачають, що невідповідні умови можуть існувати законно до повної амортизації основних фондів. Після цього нове будівництво або модернізація мають здійснюватися відповідно до встановлених зонінгових правил.

Для забезпечення контролю за дотриманням зонінгових правил у містах створюються планувальні комісії, на які покладається розгляд та підготовка висновків щодо планів використання та забудови земельних ділянок, інформування громадськості й відповідних органів управління містом, організація проведення спеціальних експертиз та публічних слухань. Комісії готують також пропозиції щодо внесення змін до зонінгових правил і карт.

Установлення функціональних зон та визначення правил для кожної з них потребує як детального планування кожної зони, так і її координування, щоб у сукупності вони утворювали збалансоване, добре функціонуюче місто, в якому частини утворюють єдине ціле.

Оскільки функціональне зонування є елементом генерального плану, то норми і стандарти встановлюються

тільки після ретельного аналізу наявної та майбутньої планувальної структури міста, його функцій, інфраструктури, природного розташування та інших факторів. Вони завжди конкретні і відображають умови розвитку кожного конкретного міста й інтереси його мешканців на значний проміжок часу.

Зонінгові правила — це своєрідний законодавчий механізм, за допомогою якого рішення генерального плану можуть застосовуватись до конкретних ділянок та будівельних проєктів, щоб привести їх у відповідність до цілеспрямованого розвитку міста.

Процедура функціонального зонування передбачає:

- створення попереднього ескіза зонування території міста;
- аналіз характеру використання та забудови земель у функціональних зонах, що передбачається встановити;
- оцінку можливостей кожної зони для розміщення нового будівництва та реконструкції існуючої забудови;
- визначення категорій дозволених типів використання та встановлення будівельних норм і стандартів;
- ознайомлення громадськості з проєктом функціонального зонування;
- встановлення остаточних меж функціональних зон;
- затвердження зонінгових правил та карти.

Немає загальних правил стосовно кількості зон, яка повинна бути в кожному конкретному місті. Типи зон та їх кількість залежатимуть від існуючих будинків та використань і типів забудови, які плануються на майбутнє. Це також залежатиме від величини міста й від того, чи функціонуватиме воно як адміністративний, промисловий, комерційний або культурний центр.

Показовим є американський досвід використання зонінгу, який був уперше запроваджений 1909 р. в Лос-Анджелесі, а 1916 р. в Нью-Йорку отримав статус місцевого закону. Зараз кожне місто в Сполучених Штатах має затверджене функціональне зонування території, яке застосовується при вирішенні широкого кола питань з регулювання земельних відносин.

Згідно з цими документами, у США в межах населеного пункту визначаються такі зони:

- індивідуальної забудови сільського типу;
- садибної індивідуальної забудови;
- житлової забудови невеликої щільності;
- житлової забудови середньої щільності;
- житлової забудови значної щільності;
- обмеженого промислового використання;
- промислового використання;
- обмеженого бізнесу;
- широкого бізнесу;
- авіаційного призначення;
- сільськогосподарського виробництва;
- райони впливу місць з'їзду та виїзду на автостраду;
- майбутньої (планованої) забудови;
- незабудовані.

Для кожної зони визначається основна мета використання, перелік функцій, які можуть бути реалізовані в межах зони, вимоги до розмірів окремої ділянки та споруд, що можуть бути розміщені на ділянці, й ряд інших вимог. Таким чином, кожен потенційний власник (користувач) земельної ділянки має змогу заздалегідь ознайомитися з обмеженнями на її використання.

Наприклад, райони житлової забудови середньої щільності передбачається створювати в тих місцях, де доцільно забезпечити середню щільність населення шляхом спорудження будинків міського типу на дві і три сім'ї. На цих територіях дозволяється будівництво житлових будинків на одну або кілька сімей, церков, шкіл, комунацій, що обслуговують місто, місця масового відпочинку та деякі інші за спеціальним дозволом (дитячі заклади, муніципальні будинки, підстанції комунальних служб, місця розміщення пересувних будинків).

При цьому визначається, що максимальна щільність забудови не повинна перевищувати 10—12 квартир на кв.кр (0,4 га), мінімальна площа ділянки не повинна бути меншою 900 кв.м. Також визначаються мінімальні розміри однієї сторони ділянки, будинків, їх максимальна висота тощо.

Наведемо інший приклад — район обмеженого бізнесу. Призначенням даного району є забезпечення умов для

проведення ділових операцій, продаж і надання подібних послуг. Район має бути розміщено таким чином, щоб забезпечити зручне обслуговування торгової зони, для якої він влаштовується, а також щоб він був сумісний з іншими районами.

В межах району можуть, безумовно, розміщуватися банки та фінансові компанії, церковні храми та організації, медичні й стоматологічні лабораторії, клініки, офіси, муніципальні будинки, місця паркування та паркувальні гаражі, магазини, школи, ресторани та підприємства громадського харчування, комерційні місця відпочинку, допоміжні будинки та служби, установи комунальних служб, крім ремонтних організацій, сховищ та виробничих дільниць.

За спеціальним дозволом, у цьому районі можуть розміщуватись автозаправні станції, будови, в яких другий і вищі поверхи призначені для житла, а перший — для бізнесових структур; готелі і мотелі, клуби, лікарні, поліграфічні організації та видавництва, деякі комунальні служби, дитячі установи, нафтові та газові свердловини.

Правилами для цього району регламентуються мінімальні відстані між будівлями і вулицями чи алеями, вимоги до виконання впорядкування та озеленення території, висота будинків.

Мета створення промислового району визначається як "розміщення звичайних промислових підприємств, що будуються таким чином, аби вони не спричиняли негативного впливу на інші райони". В документації наведено перелік виробництв, які можуть безумовно розміщуватися в даному районі, а також тих, на розміщення яких потрібен особливий дозвіл. Зокрема, це цементне, бетонне, гіпсове виробництва, хімічні заводи, виробничі, обробні підприємства, сховища тощо. Для промислової зони регламентується не площа ділянки, а відстань до доріг, благоустрій і висота будинків і споруд.

Треба зауважити, що для ряду районів правилами унормовуються щільність забудови, вимоги або обмеження до технологічних процесів, що можуть розміщуватися на ділянці чи у будинку, особливі вимоги щодо межування районів різних типів.

2.1.6. Особливості організації територіального планування у ФРН

Координація землекористування, приватного та громадського будівництва у Німеччині належить до сфери міського планування, складовими якого є план землекористування та план забудови.

Спочатку у чітко встановленому порядку складається план землекористування, а потім — план забудови, що впливає з нього.

План землекористування має обов'язкову силу наперед для самої громади, яка повинна пов'язати все подальше планування розвитку міста з цим актом. Він являє собою підставу для використання землі під міське будівництво для всієї адміністративної території громади на тривалий час. При цьому планування землекористування має відповідати державним програмам землекористування і планам розвитку федеральної землі. Тим самим план землекористування одночасно здійснює програми вищих інстанцій.

Можливі види використання землі під будівництво та принципи їх визначення встановлюються чинним на всій території ФРН Положенням про будівельне використання, згідно з яким міські землі поділяються на землі житлової, змішаної, промислової, спеціальної забудови та землі загального призначення. У плані позначаються місця, що передбачені для будівництва шляхів та вулиць, мереж постачання, зелених насаджень, спортивних споруд тощо, а також для муніципальних споруд — шкіл, лікарень, церков і музеїв.

Складання плану землекористування передбачає тісну взаємодію органів місцевої влади, фахівців та громадськості і містить такі етапи:

- обґрунтування необхідності розробки плану та формування його концепції;
- прийняття місцевими органами влади рішення про складання плану;
- залучення громадськості до процесу складання плану (організація виставки, збір письмових пропозицій, заслуховування представників громадськості);

- розробку формального проекту плану;
- публічні обговорення проекту, розгляд заперечень та пропозицій і прийняття рішення щодо їх врахування;
- затвердження плану та його реалізацію.

План забудови конкретизує план землекористування і складається кожного разу, як тільки виникає потреба в містобудівному розвитку того чи іншого району міста. Як елемент міського права план забудови обов'язковий не тільки для громади, а й для кожного громадянина. План встановлює вимоги щодо використання земельних ділянок незалежно від форм власності на землю. Ці вимоги суворо регламентуються Будівельним кодексом Німеччини і включають:

- тип можливого використання;
- поверховість;
- площу забудови;
- щільність забудови;
- тип будівлі;
- форму та скат даху.

Використання земельної ділянки під будівництво описується різними одиницями виміру:

- коефіцієнт площі основи показує, скільки квадратних метрів фундаменту будівлі припускається на кожен квадратний метр земельної ділянки;
- коефіцієнт поверхової площі або коефіцієнт загальної кубатури показує, скільки квадратних метрів поверхової площі припускається на кожен квадратний метр земельної ділянки. Коефіцієнт загальної кубатури будівлі вживається з тією ж метою, але він більш специфічний для промислової забудови з її високими ангарними конструкціями;
- кількість повних поверхів: визначенням максимальної, мінімальної або твердо встановленої кількості повних поверхів можна вплинути на вертикальний розподіл припустимої поверховості площі.

Визначивши лінію забудови (будівля має бути споруджена на цій лінії), спосіб побудови (відкритий — окремі будівлі на певній відстані одна від одної, закритий — будівлі становлять суцільний ряд) і щільність забудови, можна досить точно визначити положення на плані кожної будівлі. Залежно від кількості заданих параметрів,

розрізняють “кваліфікаційовані” та “прості” плани забудови.

На час складання плану забудови закон дає громаді право забороняти будь-які зміни, щоб запобігти спорудженню об’єктів, котрі могли б завадити реалізації майбутніх планів.

Здійсненню міського планування слугують і деякі інші засоби.

Серед них можна назвати право громади давати дозвіл на поділ ділянок та переважне право купівлі землі. Перше право не дозволяє розділяти землю на ділянки так, щоб це могло завадити майбутньому будівництву. Друге — надає громаді право в межах плану забудови придбати земельні ділянки, які дають змогу реалізувати соціально значимі проекти.

Крім того, є право на втрати при плануванні. Найчастіше це пов’язано із зменшенням вартості будь-якої ділянки, коли в результаті планування значно обмежуються можливості її використання або коли ділянку, що перебуває у приватній власності, починають використовувати для громадських потреб. Щоб уникнути можливих конфліктів і не використовувати зазначене право, громади прагнуть придбати ці ділянки у свою власність.

Громадяни, інтереси яких ущемлені планом забудови, можуть звернутися до адміністративного суду. Кожен, хто очікує або вже зазнав збитків від реалізації плану забудови, має право через адміністративний суд добитися так званого “контролю норм”. Однак, відповідно до Будівельного кодексу, допущені в проектуванні помилки можуть бути оскаржені в суді тільки у тому разі, якщо письмові претензії до громади були надіслані до суду протягом року після прийняття нею плану забудови. Винятки можуть бути лише тоді, коли громада допустила грубі порушення при прийнятті статуту, його затвердженні або обнародуванні.

2.1.7. План земельно-господарського устрою міста

У вітчизняній практиці функціональне зонування міських територій та прийняття рішень, пов’язаних з управлінням розвитком населених пунктів, провадиться на основі класифікації, що визначається державними буді-

вельними нормами ДБН 360-92 "Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень".

Згідно з цими нормами, територія в межах населених пунктів за функціональним призначенням і характером використання поділяється на сельбищну, виробничу і ландшафтнорекреаційну.

До *сельбищної території* належать ділянки, відведені під житлові будинки, громадські установи, будинки і споруди, у тому числі навчальні, проектні, науково-дослідні та інші інститути без дослідних виробництв, внутрішньосельбищну вулично-дорожню і транспортну мережу, а також площі, парки, сади, сквери, інші об'єкти зеленого будівництва і місця загального користування.

Виробнича територія призначена для розміщення промислових підприємств і пов'язаних з ними виробничих об'єктів, у тому числі комплексів наукових установ з дослідними підприємствами, комунально-складських об'єктів, підприємств по виробництву та переробці сільськогосподарської продукції; санітарно-захисних зон промислових підприємств; об'єктів спецпризначення (для потреб оборони); споруд зовнішнього транспорту і шляхів позаміського і приміського сполучення, внутрішньоміської вулично-дорожньої і транспортної мережі; ділянок громадських установ і місць загального користування для населення, яке працює на підприємствах міста.

До *ландшафтнорекреаційної території* входять озеленені й водні простори, а також інші елементи природного ландшафту. До її складу можуть входити парки, лісопарки, міські ліси, ландшафти, що охороняються, землі сільськогосподарського використання та інші угіддя, які формують систему відкритих просторів.

Основна відмінність вітчизняного зонування території від наведеного закордонного полягає у тому, що за кордоном класифікація земель населених пунктів за функціональним призначенням, згідно з містобудівною документацією, тісніше пов'язана з вимогами до освоєння та використання певних категорій земель. Ці вимоги мають законодавчий характер і є невід'ємною частиною земельного права.

Тому в умовах ринкових відносин запровадження в Україні міжнародної стандартної класифікації земле-

користування сприяло б створенню надійної системи регулювання земельних відносин у межах населених пунктів. Найбільшу складність, як показує досвід, викликає встановлення відповідності між цільовим призначенням земельної ділянки та категоріями класифікації землекористування, передусім з категорією “забудовані землі”.

Беручи до уваги, що вже розпочато роботу щодо заміни діючої дотепер загальнодержавної класифікації галузей народного господарства на класифікацію видів економічної діяльності, розробка та затвердження стандартної класифікації землекористування в Україні, побудованої за принципами аналогічної класифікації Європейського Економічного Співтовариства, не припускає зволікання.

В Росії вже ведеться підготовка федерального закону про функціональне зонування. Першим кроком по впровадженню ідей зонінгу в Україні стала розробка демонстраційного проекту функціонального зонування території м. Чернігова, виконана за участю американських фахівців.

Однак пряме запозичення зарубіжного, насамперед американського, досвіду не дає змоги повною мірою вирішити проблему класифікації земель за функціональним призначенням.

Функціональне зонування території має бути тісно пов'язане як зі специфікою планування та забудовою наших населених пунктів, так і з наявним станом господарського використання земель. Тому перш ніж прийняти ту чи іншу класифікацію, треба провести спеціальне дослідження можливостей використання різних моделей функціонального зонування в умовах України.

Проблема полягає в тому, що наявна проектно-планувальна документація прямо не орієнтована на вирішення завдань землекористування, хоча саме в ній встановлюються соціально-економічні пріоритети подальшого розвитку території.

Генеральні плани міст як цілісні містобудівні документи повинні визначати основні напрями перспективного територіального розвитку та принципову схему функціонального зонування території, але через високий

ступінь генералізації позбавлені необхідної для регулювання земельних відносин адресності.

Для цього законодавством (Земельний кодекс та Закон "Про основи містобудування") передбачено складання на основі генерального плану міста *плану земельно-господарського устрою* його території і розробка правил забудови та використання міських земель, центральне місце в яких посідає функціональне зонування території, яке персоніфікує містобудівні рішення до рівня окремого землекористувача шляхом встановлення цільового призначення та системи обмежень використання міської території в межах зони.

План земельно-господарського устрою може бути основним документом при приватизації міських земель, наданні та вилученні земельних ділянок, визначенні характеру їх використання з усіма обмеженнями й обтяженнями, а також для визначення комплексу заходів щодо раціонального використання міських земель та підвищення їх містобудівної цінності. Цей план забезпечує обґрунтовану і цілеспрямовану політику у сфері використання та охорони земель, дотримання прав та обов'язків власників землі й землекористувачів, стягнення плати за землю.

Порядок складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту затверджено наказом Мінбудархітектури та Держкомзему України від 24 вересня 1993 р. № 158/61 і зареєстровано Мінюстом України від 11 жовтня 1993 р. № 152.

План земельно-господарського устрою складається на основі генерального плану населеного пункту і затверджується відповідною місцевою радою. Він може виконуватись як розділ генерального плану населеного пункту і затверджуватися в його складі.

План земельно-господарського устрою розробляється на період і з поетапністю, які визначені для генерального плану населеного пункту.

План земельно-господарського устрою містить дані про:

- поділ земель за використанням відповідно до цільового призначення;
- поділ земель за формами власності і користування;

- організаційні, правові, фінансові та інші заходи щодо вдосконалення структури територій, освоєння земель, поліпшення їх якості, рекультивації і консервації, інженерного захисту;
- необхідність і обсяги економічного стимулювання щодо раціонального використання і охорони земель;
- вихідні дані для обчислення розмірів земельного податку і орендної плати, надання пільг щодо плати за землю, обґрунтування і визначення загального обсягу земельного податку;
- заходи щодо забезпечення режиму використання земель в охоронних і захисних зонах, відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам в результаті встановлення таких зон;
- напрями природоохоронної діяльності.

Для забезпечення перспективного містобудівного розвитку в плані земельно-господарського устрою обґрунтовуються напрями тимчасового використання земель зони перспективної забудови.

В плані земельно-господарського устрою відображають інженерно-технічні заходи, пов'язані з будівництвом захисних споруд, вертикальним плануванням, регулюванням рівня ґрунтових вод та режиму стоку поверхневих вод, інженерним облаштуванням територій тощо.

Для відновлення ландшафту і територій, порушених внаслідок господарської діяльності і природних процесів, збереження і відновлення родючості ґрунтів, припинення шкідливого впливу порушених земель у плані земельно-господарського устрою передбачаються заходи щодо поліпшення, рекультивації і консервації земель.

Надалі для виконання намічених заходів плану земельно-господарського устрою складаються відповідні інженерні схеми і проекти.

В плані земельно-господарського устрою відповідно до призначення територій населеного пункту, визначених його генеральним планом, здійснюється поділ земельних ділянок на:

- землі житлової та громадської забудови;
- землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення;

- землі природоохоронних, оздоровчих, рекреаційних, історико-культурних об'єктів;
- землі об'єктів комунального господарства;
- землі водогосподарського і лісгосподарського використання;
- землі сільськогосподарського призначення;
- землі загального користування.

Відповідно до законодавчих та інших нормативних актів, на території населених пунктів можуть виділятися зони з особливим режимом використання земель:

- санітарно-захисні зони шкідливих і небезпечних підприємств;
- зони і округи санітарної охорони курортів;
- зони санітарної охорони джерел водопостачання, водоочисних споруд;
- водоохоронні зони водойм, річок, берегів водосховищ, узбережжя Чорного й Азовського морів;
- зони охорони ландшафтів, пам'яток історії та культури, зони регулювання забудови;
- охоронні зони заповідників, заказників, національних природних парків, ботанічних садів;
- зони залягання корисних копалин (крім загальнопоширених);
- сейсмічні зони та зони руйнування земної поверхні, зсувів, затоплення і підтоплення, тектонічних розломів та інших небезпечних природних і антропогенних процесів.

Межі таких зон визначаються генеральним планом та спеціальними проектами і затверджуються відповідними місцевими радами.

Природно, що реалізація плану земельно-господарського устрою території міста веде до перерозподілу на користь місцевих органів влади цілого ряду правомочностей власності. Водночас власник землі одержує гарантоване, захищене законом право на розвиток видів діяльності, що відповідають зонуванию.

Необхідно зазначити, що запровадження режиму зонувания — це насамперед намагання максимально ув'язати зміст прав і обов'язків власника землі та землекористувача з об'єктивними властивостями міської території. І хоча план земельно-господарського устрою

території має директивний характер, він завжди відкритий для змін, які не суперечать громадським інтересам і відповідають напрямам перспективного розвитку міста.

У межах конкретної зони можуть розвиватися і ті види діяльності, що не увійшли до списку дозволених, але відповідають встановленому для неї функціональному та екологічному стандарту землекористування. Крім того, види землекористування, що не відповідають такому стандарту, але мають правомірний характер на час затвердження плану земельно-господарського устрою, можуть безперешкодно існувати протягом строку амортизації будівель і споруд, але без права реконструкції та нового будівництва.

Отже, план земельно-господарського устрою території є досить гнучким та ефективним засобом нормативно-організаційного регулювання відносин у сфері міського землекористування.

2.2. Інформаційне забезпечення прийняття управлінських рішень: система міських кадастрів

Ефективність управління розвитком міста значною мірою залежить від повноти та достовірності вихідної інформації, яка використовується при прийнятті рішень з питань його стратегічного та оперативного розвитку. Обсяг необхідної інформації сягає тисячі показників, що характеризують кількісний та якісний стан елементів міського середовища і збираються, накопичуються та обробляються різними галузевими органами державної та місцевої влади. При цьому кожен з цих органів висуває свої вимоги до ступеня узагальнення, просторової прив'язки, терміну актуалізації, стандартів обробки та зберігання даних. У результаті про тотожні явища міського життя накопичується велика кількість показників, які не кореспондуються поміж собою і не дають цілісного уявлення про місто.

Не вирішує цієї проблеми і державна статистика, яка будується за галузевим принципом і не розглядає місто як комплексний об'єкт статистичної звітності. Як свідчать проведені дослідження, вона забезпечує лише 15% обсягу інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень на рівні міста. Ще 30% необхідної інформації можна одержати з відомчої статистичної звітності. Решту треба добирати шляхом спеціальних обстежень та інвентаризації. Тому інформаційне забезпечення планування і оперативного управління розвитком міста в багатьох країнах світу ґрунтується на складанні та веденні системи міських кадастрів: населення, земельного, містобудівного, нерухомості тощо, матеріали яких стали ключем для об'єднання інформації з багатьох різних джерел.

У країнах з ринковою економікою, і насамперед у тих, де добре розвинута система місцевого самоврядування, кадастрові дані широко використовуються при прогнозуванні розвитку населених пунктів, плануванні та забудові їхніх територій; для забезпечення комплексного розвитку соціальної, інженерно-транспортної та природоохоронної інфраструктури, обґрунтування полі-

тики оподаткування і визначення вартості нерухомості, контролю за раціональним використанням міських ресурсів.

Зміст поняття “кадастр”, яке буквально перекладається як реєстр (список), складений офіційними особами, сформувався ще за часів Римської імперії, коли була затверджена одиниця обліку збору податку за землю, і практично не змінився. Як правило, під кадастром розуміється упорядкована сукупність вірогідних відомостей про правовий, природний, господарський та економічний стан будь-яких об’єктів. І хоча кадастри різних країн різняться між собою, єдиною для них є фіскальна і юридична спрямованість. Практично однакові також і компоненти, що складають кадастр: кадастрові великомасштабні карти та реєстри об’єктів.

У федеральній системі США ведення кадастру покладається на місцеві органи, створені відповідно до законодавства штату для виявлення і реєстрації інтересів власності на землю та нерухомість. Вони реєструють первинні інтереси власності та здійснюють наступний запис усіх переходів власності шляхом продажу, по заповіту або в інший спосіб, а також фіксують інтереси поручительства (право утримання майна до сплати боргу, заставні зобов’язання) і обмежені інтереси (сервітут, договірні зобов’язання).

У більшості європейських країн кадастр (як опис нерухомого майна) ведуть великі національні установи, які відповідають за дослідження, картографування, демаркацію, опис, нумерацію та реєстрацію території. Водночас юридична реєстрація і оподаткування виконуються окремо, відповідно — судовими та податковими органами на основі даних кадастру.

Треба зазначити, що є суттєва відмінність між західноєвропейським та східноєвропейським кадастрами, що зумовлено різними соціально-економічними системами, які існували на час їх створення. Західноєвропейський кадастр розвивався у напрямі податкового, планувального і багаточільового, маючи за критерій відносини власності. Східноєвропейські кадастри більшою мірою відображають географічні, економічні та екологічні аспекти, являючи собою системи обліку кадастрових

об'єктів. Вони містять інформацію про ресурси, переважно сільськогосподарські, лісові та водні.

В організаційному плані всі західноєвропейські кадастри історично сформувались як частина державного управління, на відміну від країн Східної Європи і колишнього СРСР, де існуючі системи були, по суті, відомчими. "Державність" кадастру в Західній Європі виявляється в тому, що він створюється і функціонує під контролем уряду, починаючи від муніципалітету на нижньому рівні і закінчуючи парламентом на вищому.

З переходом до ринкової економіки виникла потреба і в реформуванні системи кадастрів країн СНД, передусім земельного кадастру як загальновизнаного засобу забезпечення захисту права на власність, що потрібно для ефективного функціонування приватного земельного ринку.

В Україні функції та призначення земельного кадастру були визначені Постановою Кабінету міністрів від 12 січня 1993 р. № 15 "Про порядок ведення державного земельного кадастру".

Відповідно до цієї Постанови, державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення:

- ефективного здійснення державної земельної політики;
- державного контролю за використанням і охороною земельних ресурсів;
- гарантії прав власників земельних ділянок і землекористувачів, захисту їхніх прав;
- різних видів територіального планування та зонування території;
- здійснення державної політики в галузі оподаткування землі та нерухомості.

Відомості, що реєструються в державному земельному кадастрі, мають законну юридичну силу для всіх користувачів, включаючи судові, податкові, фінансові органи, і можуть оскаржуватися у судовому порядку. Перекручення даних земельного кадастру тягне за собою адміністративну відповідальність.

Складовими частинами державного земельного кадастру є державна реєстрація прав власності, користування та оренди землі, облік кількості і якості земель, боні-

тування ґрунтів, зонування території населених пунктів, оцінка земель.

Державна реєстрація — це юридичне посвідчення нової земельної ділянки або змін в її правовому режимі, що здійснюється шляхом унесення встановлених чинним законодавством записів її фізичних і юридичних характеристик до державного земельного кадастру, присвоєння реєстраційного номера і видачі відповідного документа про реєстрацію земельної ділянки або правових змін з нею.

Світовий досвід свідчить, що реєстрація прав на землю займає чи не одне з головних місць у складанні та веденні державного земельного кадастру. Без достовірної інформації про правовий стан земель неможливо забезпечити практичну реалізацію основних заходів земельної реформи. Адже реєстрація всього різноманіття прав на земельні ділянки — власності, користування, розпорядження тощо — є запорукою захисту майнових прав власників землі, в тому числі держави, і землекористувачів, узгодження громадських інтересів та інтересів окремих юридичних і фізичних осіб.

Дані земельної реєстрації повинні містити відомості про земельну ділянку, її власника (користувача), підставу на право власності на землю (користування землею) і бути відображені в книгах реєстрації державних актів та договорів на право користування землею, в реєстрі земельних ділянок, паспортах та облікових картках земельних ділянок і кадастрових картах та планах.

На основі земельної реєстрації формуються аналітичні й графічні дані земельного кадастру населеного пункту.

Облік кількості та якості земель є узагальненням даних про їх фактичний стан і використання на основі змін у даних державної реєстрації земель і на місцевості (в натурі).

Облік кількості земель ведеться по власниках землі і землекористувачах, у тому числі орендарях.

При обліку кількості землі виділяються:

- землі за категоріями відповідно до їх функціонального призначення;
- землі за формами власності;

- землі, що надані в тимчасове користування, в тому числі на умовах оренди;
- землі за режимом оподаткування.

Облік земель за якістю провадиться за всіма категоріями земель і містить:

- класифікацію земель населених пунктів, що здійснюється за функціональним призначенням, згідно з містобудівною документацією населених пунктів;
- характеристику земель населених пунктів за інженерно-геологічними умовами, рівнем забезпеченості соціальною, інженерно-транспортною та природоохоронною інфраструктурою, об'єктами оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Бонітування ґрунтів, зонування території населених пунктів та оцінка земель забезпечується проведенням топографогеодезичних і картографічних робіт, ґрунтових, геоботанічних, радіологічних, лісотипологічних, містобудівних, земельнооцінних та інших обстежень і розвідувань.

До земельно-кадастрової документації належать кадастрові карти та плани (графічні і цифрові), схеми, графіки, текстові та інші матеріали, які містять відомості про межі адміністративно-територіальних утворень, межі земельних ділянок власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, правовий режим земель, що перебувають у державній, колективній і приватній власності, їх кількість, якість, народногосподарську цінність. Земельно-кадастрова документація включає книги реєстрації державних актів на право колективної, приватної власності на землю, право постійного користування землею, договорів на тимчасове користування землею, в тому числі на умовах оренди.

В умовах України, коли впродовж тривалого часу в населених пунктах були відсутні землевпорядні органи, що призвело не тільки до неупорядкованості наявних земельно-кадастрових та планово-картографічних матеріалів, а й до знищення переважної більшості архівних документів щодо надання та передачі прав на земельні ділянки, фактично мова йде про створення в населених пунктах первинного кадастру. Це потребує вжиття цілої

системи земельно-реєстраційних заходів, які передбачають:

- підготовчо-організаційні роботи;
- реєстрацію юридичних осіб і громадян, що мають у своєму розпорядженні земельні ділянки в межах населеного пункту, та здійснення топографо-геодезичних робіт з інвентаризації земельних ділянок;
- підготовку висновків та пропозицій щодо надання (закріплення) права на земельну ділянку;
- оформлення та реєстрацію документів, що посвідчують право на земельну ділянку.

Ефективним засобом формування первинної інформації про землекористувачів може стати декларування юридичними особами і громадянами наявності у них земельних ділянок. Декларуванню підлягають всі факти та види використання міських земель (включаючи водні простори) громадянами, підприємствами, організаціями та установами, незалежно від їх відомчого підпорядкування та форм господарювання, що мають у своєму юридичному чи фактичному розпорядженні земельні ділянки в межах населеного пункту.

Подання *декларації про наявність земельної ділянки* та її реєстрація в землевпорядному органі не є підставою для закріплення земельної ділянки за громадянином чи юридичною особою і не виключає для останніх необхідності оформлення в установленому порядку права власності або користування землею.

Метою декларування є:

- облік та систематизація фактів землекористування в межах населеного пункту;
- визначення характеру фактичного використання земельних ділянок, наданих підприємствам, установам, організаціям та громадянам;
- встановлення та погодження зовнішніх меж земельних ділянок у природі;
- визначення містобудівної цінності території та місцезнаходження земельної ділянки.

Таким чином, декларування має попередній щодо державної реєстрації прав на землю характер і створює основу для проведення робіт з інвентаризації земель та складання загальноміського реєстру земельних ділянок,

збірного плану дислокації земельних ділянок у межах населеного пункту, паспортів та реєстраційних карток земельних ділянок.

Дані державного земельного кадастру про природний, господарський стан і правовий режим земель є основою для ведення галузевих кадастрів: лісового, водного, містобудівного та інших, серед яких найбільш змістовним є *містобудівний кадастр населеного пункту*. Його створення передбачено Законом України “Про основи містобудування” з метою:

- інформаційного забезпечення розробки генерального плану міста;
- детального планування його окремих районів;
- проектування об’єктів промислового та громадського призначення на території міста;
- експлуатації об’єктів міського господарства (включаючи інженерні мережі) та визначення обсягів і термінів їх реконструкції;
- удосконалення обліку й раціонального використання об’єктів нерухомості та природних ресурсів;
- використання виробничих будівель і споруд різними організаціями, службами та установами міст;
- проведення природоохоронних заходів.

Містобудівний кадастр населеного пункту містить систему даних про належність територій до відповідних функціональних зон, їх сучасне і перспективне призначення, екологічну, інженерно-геологічну ситуацію, стан забудови та інженерне забезпечення, характеристики будівель і споруд на землях всіх форм власності.

База даних містобудівного кадастру представлена двома частинами — графічною та аналітичною, що взаємозв’язані між собою системою територіальної ідентифікації.

Графічна база містобудівного кадастру, основою якої є плани, карти, профілі, графіки, схеми, цифрові моделі місцевості, фіксує просторове положення усіх елементів міського середовища (межі землекористування, межі адміністративних районів, наземні, підземні, надземні споруди тощо) і дозволяє проводити виміри лінійних та площинних характеристик ділянок території з точністю, достатньою для прийняття рішення в сфері містобудування.

Аналітична база містобудівного кадастру даних містить облікові, довідкові та оцінні реєстри, таблиці, списки, в яких об'єкти містобудівного кадастру (земельна ділянка, розташовані на ній будівлі та споруди, інженерні мережі, шляхи, територіальні зони міста) описуються системою показників правовими, метричними, технічними, вартісними, функціональними, а також геодезичними координатами місцезнаходження

Таблиця 2.2.1. Система об'єктів та показників містобудівного кадастру

Об'єкти кадастру	Тип показників	Перелік показників
Земельна ділянка	правові	власник (користувач) юридична адреса власника (користувача) місцезнаходження ділянки форма власності
	метричні	площа ділянки площа забудови загальна площа будівель та споруд, розташованих в межах ділянки
	технічні	обладнання інженерно-транспортними мережами (водопровід, каналізація, газопровід тощо)
	вартісні	оцінна вартість земельної ділянки ціна продажу
	функціональні	цільове призначення функціональне використання
	геодезичні координати	каталог координат зовнішніх меж земельної ділянки
Будівля (споруда)	правові	власник (користувач) юридична адреса власника (користувача) форма власності
	метричні	поверховість довжина ширина висота

		площа забудови будівельний об'єм площа загальна і корисна (на основі поверхових планів)
	технічні	рік побудови рік останнього капітального ремонту матеріал стін та перекриттів процент зносу категорія цінності інженерного обладнання будівлі (наявність і тип водопостачання, каналізації, опалення тощо)
	вартісні	балансова вартість будівлі (споруди) оцінна вартість ціна продажу
	функціональні	вид та тип будівлі (споруди) основне використання
	геодезичні координати	каталог координат зовнішніх кутів будівлі (споруди)
Ділянка інженерної мережі	правові	власник (користувач) юридична адреса власника (користувача)
	метричні	довжина діаметр глибина закладення ухил
	технічні	процент зносу технічний стан режим роботи
	вартісні	балансова вартість оцінна вартість
	функціональні	тип інженерної мережі
	геодезичні координати	каталог координат вузлів інженерної мережі

Ділянка вулично-дорожньої мережі	правові	власник (користувач) юридична адреса власника (користувача) форма власності
	метричні	довжина ширина в червоних лініях ширина проїжджої частини
	технічні	процент зносу інтенсивність руху наявність інженерного обладнання матеріал покриття
	вартісні	балансова вартість оцінна вартість
	функціональні	категорія
	геодезичні координати	каталог координат вузлів вулично-дорожньої мережі

Система містобудівних кадастрів населених пунктів України має трирівневу структуру.

Базовий рівень створюється в адміністративних районах та містах обласного підпорядкування. На цьому рівні здійснюється збір, контроль, оновлення інформації про населений пункт, ведення архівів цих даних, обслуговування запитів користувачів. На регіональному та національному рівнях провадиться узагальнення і аналіз даних у розрізі областей та країни в цілому.

Збір і обробка даних на базовому рівні провадиться шляхом паспортизації об'єктів кадастру на підставі наявної технічної, експлуатаційної та проектної документації; виконання натурних обстежень, інвентаризації тощо.

Для забезпечення вірогідності та своєчасної актуалізації інформації про об'єкти містобудівного кадастру місцевим радам рекомендується своїм рішенням установити порядок, за яким:

- затвердження правових актів на власність (користування) об'єктів провадиться після їх реєстрації в службі містобудівного кадастру;
- затвердження актів приймання об'єктів будівництва службою державного архітектурно-будівного контролю здійснюється після проходження реєстрації в службі містобудівного кадастру;

- дозвіл на введення в експлуатацію або реєстрацію інших об'єктів, що фіксуються в містобудівному кадастрі, надається після внесення даних про них до містобудівного кадастру.

Головна проблема ведення будь-якого кадастру — це його громіздкість та неоперативність, яка є наслідком накопичення та збереження великої кількості показників, більшість з котрих утворюються з вихідних даних. Це зумовлює необхідність чіткого розмежування первинних та звітних даних, удосконалення обміну інформацією між розподіленими базами даних та іншими інформаційними системами.

З поширенням комп'ютерів вирішення цих проблем спрощується завдяки впровадженню геоінформаційних технологій складання та ведення кадастрів. Це дає змогу не тільки поєднати графічну та семантичну бази даних, а й забезпечити необхідну неперервність, достовірність, повноту й актуальність інформації.

Автоматизована система ведення кадастру повинна забезпечувати відображення як сукупності земельних ділянок, що перебувають у розпорядженні юридичної (фізичної) особи, так і сукупності суб'єктів земельно-правових відносин щодо конкретної ділянки. Крім того, з самого початку вона повинна будуватися як відкрита до загальнодержавної системи обліку і статистики на базі широкого використання стандартних класифікацій землекористування, видів економічної діяльності, статистичних та адміністративно-територіальних одиниць.

Важливо усвідомити, що створення автоматизованої системи ведення кадастру не тільки і не стільки питання програмно-технічного забезпечення, скільки — стандартизованої системи класифікації і кодифікації об'єктів та одиниць її бази даних. Це потребує дотримання на державному рівні вимог до порядку організації звітності, розробки структури баз вихідних та звітних земельно-кадастрових даних, які забезпечували б державний і громадський контроль за використанням міських ресурсів, сприяли б прийняттю обґрунтованих та ефективних рішень з управління розвитком населених пунктів, його планування й забудови, формування ринку землі та нерухомості, системи оподаткування.

2.3. Земельна політика

2.3.1. Аналіз правового середовища регулювання земельних відносин у містах

Реформування та державне регулювання земельних відносин у містах, як і в Україні в цілому, відбувається відповідно до чинного земельного законодавства і спрямоване на забезпечення проведення земельної реформи, яка почалася з 15 березня 1991 р., коли всі землі держави були оголошені об'єктами реформи, а її здійснення покладено на обласні, районні, міські, селищні й сільські Ради народних депутатів, Кабінет міністрів України та Раду міністрів Автономної Республіки Крим.

Найбільш важливими законодавчими документами, які визначають правове поле реформування земельних відносин узагалі і в тому числі на рівні міст, є нижченазвані закони та підзаконні акти.

1. *Земельний кодекс України*. Це ґрунтовий закон, що визначає ключові поняття в земельних відносинах, форми власності, повноваження у галузі управління і передачі землі у власність або користування, обмеження в передачі визначених земельних ділянок, умови передачі землі у власність, умови і термін оренди, можливості передачі або переходу права власності іншим володарям, умови вилучення, форми та порядок плати за землю, порядок вирішення земельних спорів та інші найважливіші положення.

2. *Закон України “Про плату за землю”* на сьогодні є одним з основних законодавчих актів. Він визначає, що використання землі в Україні є платним (власники землі вносять земельний податок, орендарі — орендну плату), а також встановлює порядок справляння плати за землю та пільги для окремих платників.

3. *Закон України “Про основи містобудування”* є основним документом, що регулює порядок використання земельних ділянок під забудову, розробку та затвердження містобудівної документації на всіх стадіях, порядок здійснення архітектурно-будівельного контролю, який провадиться на всіх об'єктах, незалежно від форми власності.

4. Закон України "Про заставу" визначає поняття іпотеки і визначає можливість застави земельних ділянок, які належать громадянам на правах приватної власності, а також застави і права користування земельною ділянкою, на якій розташовані будівлі чи споруди при їх іпотеці.

5. Закон України "Про селянське (фермерське) господарство" визначає державні гарантії збереження землі поряд з іншим майном власників, порядок успадкування земельних ділянок.

6. Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" визначає, що користувачі земельних ділянок, наданих їм до введення в дію Земельного кодексу, повинні оформити право на власність або користування ділянкою до 15 березня 1994 р. Постановою Верховної Ради України від 24 лютого 1994 р. № 4028-ХІІ продовжено до 1 січня 1998 р. строк оформлення права на власність або користування земельною ділянкою.

7. Декрет Кабінету міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок" визначає, що протягом 1993 р. у власність громадян повинні бути передані земельні ділянки, надані їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування житлового будинку та господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва.

8. Постанова Кабінету міністрів України від 23 березня 1995 року № 213 "Про методiku грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів" (з урахуванням доповнень, внесених відповідною Постановою Кабінету міністрів України від 31 жовтня 1995 р. № 864) визначає загальні засади грошової оцінки земель, яка проводиться з метою регулювання відносин при передачі землі у власність, спадщину, під заставу, при даруванні, купівлі-продажу земельної ділянки тощо.

9. Указ Президента України "Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності" спрямований на прискорення ринкових реформ в Україні, заохочення підприємницької діяльності та залучення інвестицій у реалізацію міських програм соціально-

економічного розвитку. Указ передусім вирівнює деякою мірою в правах суб'єктів несільськогосподарського та сільськогосподарського підприємництва. Тепер і несільськогосподарські підприємці можуть одержати землю у приватну власність.

Водночас, попри значний обсяг прийнятих законів та підзаконних актів у галузі реформування земельних відносин, органи, що уповноважені проводити земельну реформу, зіткнулися з такими основними труднощами:

- ряд законодавчих актів суперечливі, що ускладнює їх реалізацію, а відповідно — і проведення земельної реформи;
- перерозподіл земель, надання та закріплення їх у власність і користування потребують значних обсягів робіт по землеустрою і технічному закріпленню меж та видачі державних актів на землю і значною мірою залежать від обсягів фінансування.

Крім цього, чинне законодавство України у сфері регулювання земельних відносин ще не повною мірою орієнтоване на вирішення питань міського землекористування в умовах приватизації:

- недосконалим є правове забезпечення регулювання земельних відносин у містах;
- відсутні цілі ланки в реалізації затвердженої містобудівної документації та її використанні при земельногосподарському устрою території міст;
- недостатньо ефективним є економічний механізм впливу на характер та інтенсивність використання міських земель;
- не повною мірою визначені необхідні для ринкових умов нормативно-організаційні методи регулювання землекористування на рівні міста.

Вирішення питання приватизації землі в містах нерозривно пов'язане з необхідністю усунення суперечності між приватною земельною власністю та високим ступенем усупільнення використання міських земель.

2.3.2. Компетенція місцевих органів влади з питань регулювання земельних відносин у місті

Усупільнений характер використання міських земель в умовах розвитку приватної земельної власності по-

кладає на органи місцевого самоврядування відповідальність за додержання інтересів усіх суб'єктів земельних відносин та забезпечення цілеспрямованого розвитку міста.

Кожне місто має клубок різноманітних суперечностей, складне переплетення приватних та громадських інтересів, що пов'язано з постійною конфліктністю у сфері міського землекористування. Але іншого і бути не може. Це — об'єктивна закономірність функціонування та розвитку міста, яку не можна ігнорувати, але необхідно місцевим органам влади обов'язково враховувати при вирішенні питань у галузі земельних відносин.

Саме регулятивна функція у використанні землі, як свідчить світовий досвід, покладається на органи місцевого самоврядування.

Відповідно до чинного земельного законодавства, розпоряджаються землею місцеві ради.

До їхньої компетенції входить право передачі земельних ділянок у приватну власність, надання їх у користування, в тому числі на умовах оренди, вилучення (викуп) земель, встановлення характеру використання і розмірів земельних ділянок, реєстрація прав на землю, встановлення ставок плати за землю та порядку відшкодування збитків, завданих власнику землі або землекористувачу.

Свої регулятивні повноваження органи місцевої влади реалізують веденням земельно-кадастрової документації, встановленням будівельних, санітарних, протипожежних норм та правил, розробкою і затвердженням містобудівної та землепорядної документації, стягненням плати за землю, контролем за використанням та охороною земельних ресурсів, вирішенням земельних спорів у межах своєї компетенції.

Місцеві ради можуть передавати свої повноваження щодо передачі, надання та вилучення земельних ділянок органам державної виконавчої влади або виконавчим органам місцевого самоврядування.

У процесі підготовки управлінських рішень у галузі регулювання земельних відносин бере участь, як правило, значна кількість установ та організацій, що зумовлено багатогранністю й складністю вирішуваних проблем. Так, у м.Києві при вирішенні питання надання

земельних ділянок для розміщення об'єктів залучаються службовці, фахівці та спеціалісти:

- управління економіки Київської міської державної адміністрації;
- Київського міського управління земельних ресурсів;
- управління містобудування та архітектури Київської міської державної адміністрації;
- юридичної служби Київської міської державної адміністрації;
- управління Київгенплан;
- Київської міської санітарно-епідеміологічної станції;
- державного управління екологічної безпеки в м.Києві;
- комітету охорони і реставрації пам'яток історії, культури та історичного середовища;
- Київської міської ради.

Спеціально уповноваженим органом, що здійснює державне управління у галузі використання та охорони земель м.Києва, є Київське міське управління земельних ресурсів. У межах своєї компетенції воно забезпечує:

- проведення земельної реформи, створення умов для рівноправного розвитку всіх форм власності на землю і господарювання;
- проведення робіт, зв'язаних із роздержавленням і приватизацією земель;
- здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, а також заходів щодо економічного стимулювання раціонального використання і охорони земельних ресурсів;
- реалізацію державних, розроблення і виконання регіональних програм раціонального використання і охорони земель, відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища.

В цьому правові можливості державних органів та органів місцевого самоврядування в нашій країні мало чим різняться від зарубіжних. Проблема полягає в тому, що перехід до ринкових відносин, розвиток приватної власності в населених пунктах висуває нові вимоги до документів, що повинні регулювати використання міських земель.

Практично у всіх розвинутих країнах діє законодавство про функціональне зонування території, яке регламентує спосіб і цільове використання земельної ділянки разом з будівлями і спорудами, що на ній розташовані. Власник землі повинен дотримуватися затверджених будівельних, санітарних, природоохоронних норм і встановлених публічних сервітутів. Крім того, розвинута система оподаткування землі не тільки забезпечує надходження коштів від використання землі, а й стимулює її раціональне використання, стримує спекулятивні мотиви при майнових операціях з землею.

Розуміння того, що в місті має діяти чіткий механізм регулювання земельних відносин, виникло давно. Впродовж століть сформувалася система земельного законодавства, правил забудови міст, будівельних норм, яка фактично надала державним органам та органам місцевого самоврядування право відчуження приватної земельної власності: повного (у разі вилучення земельної ділянки для громадських потреб) та часткового (при передачі органам місцевого самоврядування окремих повноважень власника — самовільно розпоряджатися землею, визначати характер її використання тощо).

При цьому треба зазначити, що невід'ємною умовою реалізації цього права є обов'язковість компенсації власнику землі втрат та завданих йому збитків. Це виключає волонтаризм у діях місцевих органів влади. Вони чітко регламентовані нормативними документами, які визначають вимоги та умови до взаємного розміщення окремих землекористувань на території міста, цільове використання й розмір земельних ділянок, характер їх забудови, включаючи поверховість будівель та споруд, відстань між ними, щільність забудови та інші вимоги, аж до фарбування фасадів.

Розроблені на основі цих норм і правил документи з регулювання використання міських земель, після громадського обговорення та затвердження у встановленому порядку, набувають сили місцевого закону — ордонансу, рівною мірою обов'язкового як для землекористувачів, так і для держави.

Практично для кожного міста у світі розроблені проекти планування й забудови міських земель, котрі обо-

в'язкові для виконання усіма юридичними і фізичними особами. В багатьох країнах встановлено кримінальну відповідальність за порушення містобудівної документації. Не є винятком і Україна, де було прийнято закон про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ за правопорушення у сфері містобудування.

Необхідність розробки такої програми на місцевому рівні зумовлена тим, що регулятивна функція у використанні землі, як свідчить світовий досвід, покладається саме на органи місцевого самоврядування.

Не треба повторювати шлях Росії, де, усвідомлюючи необхідність приватизації нерухомого майна разом з земельними ділянками, Президент своїм указом практично зняв всі обмеження, в тому числі можливі затримки в прийнятті рішень місцевих органів влади щодо визначення ціни землі, продаж земельних ділянок власникам приватизованих будівель і споруд, а також вилучив з ряду підстав для відмови у видачі документів на право приватної власності на землю відсутність оформлених документів про встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), про публічні сервітути, про обмеження на використання землі.

Обійти цей шлях Україна повинна не призупиненням процесу приватизації, а прискоренням роботи щодо створення відповідного нормативно-правового та організаційно-економічного механізму її реалізації. Передусім цю роботу потрібно проводити у містах. Хоча тут зосереджена основна частина нерухомого майна у виробничій, культурно-побутовій та житловій сферах, але вони традиційно ігноруються при розгляді земельних питань.

Регулювання міського землекористування має забезпечити власнику землі свободу, достатню для реалізації його соціально виправданих, а не особистих чи групових інтересів. Водночас воно забезпечить захист його прав у взаємовідносинах з іншими землекористувачами та державою. Пошуки оптимального поєднання громадських та приватних інтересів, рівною мірою захищених правом, — ось сутність регулювання земельних відносин у містах в умовах приватизації.

2.3.3. Проблеми формування міської земельної власності

Перехід від командно-адміністративних до ринкових методів управління соціально-економічним розвитком зумовив необхідність формування принципово нових підходів до земельної політики в містах. За час, що минув з початку земельної реформи, прийнято багато законодавчих актів, які визначили її основні напрями. Це — визнання поряд з державною колективною та приватною власністю на міські землі; можливість здійснення майнових угод з землею; платний характер землекористування; розширення компетенції органів місцевої влади та самоврядування в регулюванні земельних відносин.

Центральне місце в реформуванні системи міського землекористування належить інституту земельної власності, що дає цілісне уявлення про земельні відносини в місті і виразно демонструє відмінність між плановою та ринковою економіками. Саме ця система зумовлює зміст інтересів окремих землекористувачів, суть та характер організації і управління землекористування в цілому.

Проте відносини земельної власності в містах до цього часу ототожнюються з поняттям земельної власності в аграрному секторі. Маючи однаковий ґрунт — можливість отримання рентного доходу, — вони мають різну природу і еволюцію. Земельна власність у містах завжди підпорядковувалася меті розвитку міста, його динамічності, поліфункціональності та високому рівню усупільнення міського землекористування.

Характер земельної власності в містах детермінований самою сутністю міських земель як просторового базису соціально-економічного та містобудівного розвитку міста. При цьому використання міських земель не обмежується лише їх поверхнею, як це має місце в сільськогосподарському або лісгосподарському виробництві, а охоплює простір над нею та під нею. Це зумовлює не тільки велику кількість функцій використання однієї і тієї ж ділянки, а й можливість її використання різними особами відмінними способами протягом різних строків. Тому земельна власність у містах ніколи не зводилася до

власності на землю як засобу виробництва, а була пов'язана з необхідністю розміщення певного виду діяльності в певному місці, спрямована на забезпечення вільного обігу, свободи відчуження і фактично ніколи не мала абсолютного характеру.

Суспільне та економічне середовище навколо земельної власності в місті настільки складне, що найефективніше використання земельної ділянки перевищує особисті можливості її власника. Власник землі фактично використовує не тільки свою земельну ділянку. Він користується об'єктами інженерної, транспортної, соціальної, природоохоронної інфраструктури, які були збудовані містом і знаходяться поза його власною ділянкою. В свою чергу, його діяльність впливає на характер і рівень використання землі інших власників та міста в цілому.

Тому використання землі в містах завжди ґрунтувалося на поєднанні інтересів приватної та суспільної (загальноміської) власності. Фактично на міські землі поширюється поняття подвійної власності.

Поєднання приватних і громадських інтересів відображається в усіх рисах міського землекористування. Міські землі ніколи не були простим даром природи. Та рента, що утворюється при використанні міських земель, це передусім результат попередньої праці, той капітал, що був приєднаний до землі під час її освоєння та інженерно-транспортного облаштування не тільки (чи не стільки) землекористувачем, а територіальною громадою в цілому. Така залежність особистих прибутків від примноження суспільної (загальноміської) власності створила основу для розвитку принципів самоорганізації в сфері міського землекористування.

Ще у середньовіччі в містах запроваджувалося самооподаткування, система місцевих зборів, кошти від яких спрямовувалися на освоєння та облаштування міських земель, що призводило до зростання споживчих властивостей міських земель у цілому. З метою забезпечення цілеспрямованого розвитку міста громадою формувався фонд земель загального користування, розроблялися проекти міського планування, встановлювалися правила використання та забудови міських земель.

Однак кількість власників, які намагаються на свій розсуд якнайкраще використовувати міські землі, закономірно призводить до суперечностей у сфері землекористування. Це пов'язано не тільки з проблемою фрігольдера, а й з тим, що різні види діяльності висувують не тільки неоднакові, а нерідко зовсім протилежні вимоги до міського середовища, ресурсів загального користування тощо. Крім того, через притаману їм органічну будову капіталу, вони мають часові і просторові відмінності в одержанні рентного доходу.

Тобто в місті завжди є певний рівень конфліктності, пов'язаний з різноманітністю інтересів суб'єктів земельної власності і з високим рівнем усупільнення міського землекористування, коли в межах порівняно невеликої території локалізується значна кількість видів діяльності, які суттєво впливають одна на одну.

Таким чином, постійна конфліктність у сфері міського землекористування — об'єктивна закономірність функціонування та розвитку міста, якої не можна ігнорувати, але треба враховувати при вирішенні питань у галузі земельних відносин. Тому, щоб забезпечити цілеспрямований і збалансований розвиток міста в цілому, треба узгодити інтереси окремих власників між собою та приватні з громадськими взагалі.

Найбільш радикальним вирішенням цієї проблеми тривалий час вважалася *націоналізація землі*, її повна передача у власність держави. На користь цього, крім суто політичних доводів, наводились і економічні аргументи, бо право власності на землю — це передусім право на отримання рентного доходу. З націоналізацією землі весь рентний дохід належав би державі, яка зможе використовувати його для поліпшення добробуту всього населення, а не тільки власників землі, котрих значно менше.

Ця ідея набула поширення у світі, але свого часу тільки дві країни — Радянський Союз та Монгольська Народна Республіка — наважилися на повну передачу земель у державну власність.

Сьогодні, спираючись на історичний досвід, можна цілком певно сказати, що націоналізація землі — далеко не найкращий засіб вирішення земельного питання.

Починаючи з декрету 1918 р. про соціалізацію землі, відповідно до якого "будь-яка власність на землю скасовувалася назавжди" і земля переходила в користування всього трудового народу не для отримання особистої вигоди, а для громадської користі, держава поступово монополізувала не тільки право розпорядження землею, а й питання містобудівного розвитку населених пунктів. Процес землекористування і містобудування починався і закінчувався в межах державних структур. Тим самим міські землі були усунуті з громадського обігу, без якого неможливо забезпечити саморегулювання в сфері міського землекористування, а значить — ефективний розвиток міста в цілому.

Крім того, виключний характер державної власності на землю в містах став підставою для різкої переорієнтації системи місцевого самоврядування на галузевий принцип господарювання, за яким місто розглядалося насамперед з позиції обслуговування розвитку промисловості, а міський бюджет став безпосередньо залежати від державних інвестицій. Це призвело до поступового згортання в колишньому Радянському Союзі фінансово-економічної бази самоврядування міст — однієї з підвалин ринкової економіки.

Соціалізація землі, яка зумовила заборону майнових угод з землею та її демуніципалізацію, стала причиною неефективного використання міських земель, нагромадження непрофільних виробництв, невиправданого зростання міської території і пов'язаного з цим подорожчання її утримання. Надана державі земельна власність фактично перестала бути такою — земля втратила господаря.

Таким чином, основна проблема земельної політики в містах полягає не у власності на землю, а саме в її відсутності. Там, де усувалася приватна власність, зовсім не усувалася проблема узгодження приватних та громадських інтересів. Тому сучасна реформа в сфері землекористування спрямована передусім на відродження земельної власності — як приватної, так і загальної, спільної власності територіальної громади — населення міста. При цьому *приватизація та муніципалізація міських земель* підпорядковані не тільки вимогам нор-

мального розвитку міста. Вона зумовлена необхідністю надання цьому розвитку цілеспрямованого та збалансованого характеру. Тільки через власність стає можливим прояв та реалізація чи то особистих, чи то громадських інтересів.

Зміст будь-якої власності розкривається через відносини володіння, користування та розпорядження. Саме сукупність цих відносин створює передумови (відносини володіння), мету (відносини користування) та спосіб (відносини розпорядження) регулювання процесу землекористування. Ось чому роздержавлення міських земель призведе до зростання кількості суб'єктів управління, основним засобом якого стане ринок землі.

Ринкові методи управління ґрунтуються на принципах особистої зацікавленості та самодіяльності, тобто використання землі повинно давати зиск, а власник землі має право розпоряджатися своїм майном на свій розсуд: обирати спосіб використання, форму відчуження тощо. Тому орієнтація на дієздатного виробника, його активність потребує створення умов для його самодіяльності, що можливо лише за надання йому прав власника землі.

Зайве казати, що власники землі, намагаючись максимально збільшити свій прибуток, використовуватимуть землю якомога раціональніше. Особиста зацікавленість в отриманні та поліпшенні власності настільки велика, що власники готові піти за це на великі жертви і беруть на себе більше зобов'язань, ніж той, хто користується чужою власністю. Тому держава має бути зацікавлена в розширенні кола власників. Крім власника-виробника, треба формувати і власника у сфері житлового, побутового, гаражного чи дачного будівництва. *Приватизація міських земель* повинна забезпечити власнику свободу, достатню для реалізації його особистих і водночас соціально виправданих інтересів.

Земельний ринок заохочує землекористувачів до благоустрою земельних ділянок, використовуючи їх найвищий економічний потенціал, обираючи цільну забудову, що потребує найвищої залишкової вартості. Крім того, вони добре усвідомлюють, що більша частка вартості міських земель створюється об'єктами інфраструктури, які знаходяться поза земельною ділянкою. Тому влас-

ники землі свідомо йдуть на витрати, пов'язані з інфраструктурним облаштуванням земель, які перебувають у муніципальній власності.

В містах, де використання землі регулюється шляхом конкурентної пропозиції ціни на неї, землі завжди використовуються ефективно.

Плата за використання міських земель спонукає її власників до пошуку та реалізації найменш територіально містких планувальних рішень, зменшення надлишкових розмірів ділянок, максимального використання надземного і підземного простору. Водночас вона є серйозним економічним стимулом до впровадження більш ефективних природоохоронних заходів, застосування безвідходних технологій, використання та утилізації відходів виробництва, які дали б змогу зменшити площу територій санітарно-захисних зон, шлако- та золовідвалів, шлаконакопичувачів тощо.

Однак можливості ринку приватної землі теж мають свої обмеження. Зацікавлений у прибутку приватний сектор не може собі дозволити утримувати значні земельні резерви для перспективного розвитку або надавати землю для низькоприбуткового житла чи інших соціально значущих, але неприбуткових потреб (зелених зон, історичних та природних заповідників тощо). Тому в забезпеченні балансу між здатністю приватного ринку надавати землю за конкурентоспроможними цінами та гарантією, що інші громадські інтереси будуть захищені та забезпечені, повинна відіграти свою роль *муніципалізація земель*.

Вона безпосередньо пов'язана з реалізацією громадських інтересів. Маючи у своїй власності землю, територіальна громада здобуває можливість не тільки використовувати її для виконання своєї основної місії — створення загальноміської інфраструктури, — а й виступати на ринку землі як рівноправний партнер. Це дає змогу їй використовувати муніципальні землі як фінансово-економічну основу місцевого самоврядування — засіб одержання додаткових коштів для розширеного відтворення інженерно-транспортної, соціальної та природоохоронної інфраструктури шляхом продажу приватним

особам як земельних ділянок, так і права їх оренди та забудови.

Крім того, поставляючи на ринок земельні ділянки, територіальна громада має можливість регулювати ціни на землю шляхом збільшення пропозиції, враховуючи те, що земельний ринок є одним з найстатичніших в економіці міста і характеризується стабільно високими цінами.

Як учасник земельного ринку, органи місцевого самоврядування забезпечують проведення цілеспрямованої політики у розвитку міста шляхом відчуження (викупу) землі з наступним її використанням для певних, визаних для міста доцільними, видів діяльності. Це стає можливим також завдяки таким правам, що одержує громада, як преференційне право та право примусового викупу землі для громадських потреб.

Щоб досягти бажаного рівня використання міських земель, органи місцевого самоврядування вживають різних заходів:

- створюють заохочувальні, вільні зони, в межах яких фізичні та юридичні особи можуть одержати право оренди чи забудови муніципальної землі на пільгових умовах;
- надають безпроцентні позички на програми міської забудови;
- здійснюють інженерну підготовку та первинне облаштування території.

Для цього розробляють спеціальні програми державних чи муніципальних субсидій для земельного ринку, провідну роль у реалізації яких може відіграти створення муніципальних земельних банків. Фактично територіальна громада вступає в спільне підприємство з приватним сектором для того, щоб разом зробити те, що сам приватний ринок зробити не в змозі.

Здавалося б, що за таких умов, чим більший фонд муніципальних земель, тим стабільніше розвиватиметься місто в цілому.

Однак утримання в муніципальній власності значного обсягу міських земель лягає важким фінансовим тягарем на територіальну громаду. Вона позбавляє себе джерела значних надходжень до місцевого бюджету через по-

датки на земельну власність. Тому масштаби муніципалізації мають бути узгоджені з динамікою розвитку міста, інтенсивністю освоєння його території та бюджетними потребами місцевого самоврядування.

Міські землі є основним майном територіальної громади, яке дає прибуток. Саме майнові відносини є реальним змістом земельної власності, вони закріплюються принципами та нормами володіння, користування й розпорядження, а сама земельна власність розглядається як юридичний титул, що дає право привласнювати міську земельну ренту.

Мабуть, найадекватніше зміст земельної власності в місті відображає так звана система загального закону, яка припускає багато прав на землю. Різні особи можуть мати чи володіти різними пакетами прав на землю, які можуть діяти впродовж різних термінів. Іншими словами, ніхто не володіє повною та абсолютною власністю.

Перевагою такого підходу до визначення земельної власності як юридичної категорії є його надзвичайна гнучкість. Оскільки пакет прав може нескінченно ділитися, то можна створювати нові комбінації прав, які задовольняли б варіанти, необхідні для сторін, державних чи приватних, з метою виконання конкретних економічних та суспільних завдань. Це дало б змогу, поперше, залучати необмежену кількість інвесторів шляхом обміну прав на власність, по-друге — вилучати певні права з пакета, якщо це виправдано громадськими інтересами. Останнє, як правило, пов'язане з обмеженням державою або місцевим самоврядуванням права на деякі види використання землі. Тому в умовах міста земельну власність доцільно розглядати як суму прав на наявне використання та прав на розвиток.

Треба зазначити, що *необхідність розмежування права користування та права розвитку* зумовлюється і суто економічними чинниками. Вартість земельної власності буде значно вищою, якщо можливий її подальший розвиток. Однак наявна в Україні система прав на землю не передбачає можливості відокремлення права користування від права розвитку, що може згодом позначитися на її ефективності в умовах становлення та розвитку ринку міських земель.

Неповне та внутрішньо не узгоджене законодавство України щодо прав на землю не тільки стримує інвестиції, а й позбавляє органи державної влади та місцевого самоврядування можливості контролювати і впливати на використання землі.

Для створення ринку міських земель необхідні чітко визначені земельні майнові права, які могли б легко передаватися від продавця до покупця. При цьому в обігу повинні знаходитися земельні майнові права як щодо земельної ділянки в цілому, так і щодо її реальної або ідеальної частки.

Традиційно до земельних майнових прав належать: право власності, право забудови, право застави, сервітути, реальні повинності, право переважного придбання. Вони є суттєвими складовими земельної ділянки і разом з деякими правомочностями та зобов'язаннями законного власника земельної ділянки становлять її юридичний титул.

Найбільш повним за сукупністю правомочностей є *право власності*. Власник цього права володіє, користується та розпоряджається земельною ділянкою за воли до решти осіб утримуватися від порушення його правомочностей та усувати наслідки таких порушень. Правомочності власника можуть бути обмежені лише законом чи договором.

З набуттям права власності власник земельної ділянки одночасно набуває право її забудови, яке може бути реалізовано відповідно до затверджених у встановленому порядку проектів планування та забудови після погодження з органами місцевої влади.

Крім того, здійснюючи свої правомочності з розпорядження, власник може укладати різні майнові угоди щодо земельної ділянки: продати, подарувати, обміняти, передати у спадщину чи під заставу, надати в оренду чи під забудову та інше. Це призводить до того, що певна земельна ділянка, яка перебуває у власності, обтягується правами третіх осіб, що виникають на підставі укладеного з власником земельної ділянки договору.

До найбільш поширеної форми відчуження земельної власності, до якої вдається як держава, так і приватні особи, належить *надання землі в оренду*, тобто в строкове

володіння та користування земельною ділянкою. Щоправда, власник права оренди не може здійснювати угод, які можуть призвести до відчуження земельної ділянки, але може передавати свої правомочності третім особам шляхом продажу, дарування, обміну тощо на строк та за умовами, які визначені договором оренди. Він також має право споруджувати на земельній ділянці будівлі чи споруди, якщо інше не передбачено законом. Власник права оренди відповідно до договору зобов'язаний сплачувати власнику земельної ділянки плату за право оренди та щорічну орендну плату за землю.

Близьким до права оренди, але дещо вужчим за переліком правомочностей, є *право забудови*, яке виникає на підставі договору забудови з власником земельної ділянки, термін дії якого строго лімітований у часі. Як правило, зазначається мінімальний (30 років) і максимальний (50 років) строк, продовження якого можливе лише на підставі укладення нового договору забудови.

Власнику права забудови належить правомочність використання цього права для спорудження на земельній ділянці будівлі чи споруди, яка після завершення будівництва переходить у його власність. Він також має правомочності щодо строкового користування земельною ділянкою, на якій зведена його будівля чи споруда, та правомочність розпорядження правом забудови, яке може бути відчужене на користь третьої особи на період до закінчення строку дії права забудови. При цьому власник права забудови не може, здійснюючи свої правомочності, порушувати права власника земельної ділянки, яка обтяжена правом забудови, і не має права виконувати будь-які угоди щодо неї.

Власник права забудови відповідно до договору зобов'язаний сплачувати власнику земельної ділянки плату за право забудови та встановлені законом земельні платежі й податки.

Обговорюючи права власника земельної ділянки, слід згадати такий важливий економічний важіль, як стійка цінність землі, що дає змогу розглядати її у якості надійного гаранта при одержанні необхідних для інвестування кредитів. Тому власник земельної ділянки для одержання кредиту може вдатися до її застави.

Право застави — це право заставоутримувача (особи, на користь якої встановлена застава) задовольнити свої вимоги до заставаодавача за рахунок земельної ділянки. При цьому заставоутримувач не має права одержати земельну ділянку у власність, він має лише право на грошову суму, отриману в результаті проведення публічних торгів.

Право застави виникає на підставі договору застави, а припиняється після виконання зобов'язань, забезпечених заставою, або після продажу земельної ділянки заставоутримувачем.

Екстерналізм міського землекористування зумовив необхідність впровадження ще однієї форми відчуження земельної власності — сервітутів, тобто права обмеженого використання чужої земельної ділянки. Дана категорія прав або дозволяє частково використовувати чужу ділянку, або забороняє робити на ній те, що може завдати сусідові.

Сервітути встановлюються, якщо потрібно надати право проходу або проїзду через земельну ділянку, прокласти інженерну комунікацію, чи збудувати споруду з опорою або спільною стіною з будівлею, розташованою на суміжній ділянці, або коли надається право, яким забороняється спорудження на обтяженій ділянці будівлі чи споруди понад визначену висоту. Таким чином, сервітути з економічної точки зору призводять, хоча й частково, до зменшення розміру тієї земельної власності, яку вони обтяжують, і збільшення земельної власності, на користь якої вони встановлені. Тому власник земельної ділянки, що обтяжена сервітутом, має право вимагати відповідну плату від осіб, на користь яких встановлено сервітут, або зниження розміру земельного податку.

В земельному законодавстві України з усього різноманіття сервітутів відображення знайшли лише публічні, визначені як правила добросусідства, котрі передбачають:

- дозволяти власникам і користувачам земельних ділянок прохід до доріг загального користування, а також для спорудження або ремонту межових знаків та споруд;

- не чинити перешкод у проведенні до суміжної земельної ділянки необхідних комунікацій;
- уживати заходів для недопущення можливості стоку дощових і стічних вод, проникнення отрутохімікатів та мінеральних добрив на суміжну ділянку.

Поряд з сервітутами може існувати також система зобов'язань, так званих реальних повинностей, відповідно до яких один власник земельної ділянки обіцяє другому здійснювати, чи навпаки не здійснювати, певні дії або вносити відповідні платежі особі, на користь якої встановлена реальна повинність, при порушенні встановлених обов'язків чи заборон. При цьому вважається, що ділянка коштуватиме більше, якщо забудова інших здійснюється відповідно до чітко визначених зобов'язань.

Реальна повинність може бути встановлена також на користь суб'єктів місцевого самоврядування.

До обтяжень земельної ділянки можна віднести і право переважного придбання, яке встановлюється або законом, або її власником на користь певної особи. Це право діє протягом певного строку і не відчужується та не успадковується.

Таким чином, земельна власність може бути обтяжена численними правами, які належатимуть різним особам.

Взаємозалежність земель, екстерналітизм її використання, проблема фригольдера визначають необхідність перерозподілу певної частини правомочностей власника на користь держави як виразника громадських інтересів і гаранта приватної власності. Її законодавчій, виконавчій та судовій гілкам влади належить вирішальна роль в ефективному розвитку ринку міських земель. Саме держава:

1) забезпечує функціонування ринку землі, встановлюючи право приватної власності законодавчо та завдяки відповідним інституціям;

2) регулює забудову землі з метою захисту та здійснення інтересів суспільства;

3) стягує податок на землю для підтримки бюджету та створення необхідної фінансової інфраструктури і відповідних послуг;

4) забезпечує необхідну комунальну інфраструктуру, зручності та послуги для доцільної забудови землі;

5) фінансує певні типи забудови землі для забезпечення соціальних інтересів (створення нових місць прикладання праці, будівництво соціального житла тощо);

6) володіє певною частиною землі, утримуючи її поза ринком приватної землі або використовуючи її в інтересах суспільства;

7) вирішує конфлікти між приватними особами та державою.

Саме на цій основі у країнах з розвинутою ринковою економікою створена розгалужена система адміністративних, нормативно-організаційних та економічних методів регулювання земельних відносин у містах, яка постійно вдосконалюється.

2.3.4. Принципи оцінки міських земель

Практичне здійснення земельної реформи, впровадження приватної власності на земельні ділянки, формування ринку землі потребує чіткого економічного механізму регулювання земельних відносин. Важливими елементами цього механізму є платний характер використання та відчуження землі; обов'язковість компенсації власникам землі та землекористувачам заподіяних збитків та понесених ними втрат при повному чи частковому вилученні земельних ділянок або обмеженні прав щодо розпорядження землею та її використання.

Світовий досвід свідчить про різноманітність форм плати за землю. Загалом налічується більше десяти видів земельних податків та зборів: податок на земельну власність, на збільшення її вартості (земельні поліпшення), на прибуток від землі, на право забудови, на передачу прав на землю, її дарування, податок-штраф на незабудовану землю або її нерациональне використання, мито за реєстрацію угоди купівлі-продажу землі тощо.

В економічно розвинутих країнах плата за землю становить 15—30% від усіх надходжень до міського бюджету.

Впровадження економічного механізму передбачає встановлення розмірів плати за землю та принципів її диференціації, методів оцінки вартості землі та процедур справляння плати за неї.

Центральне місце в створенні умов економічного регулювання земельних відносин є визначення ціни міських земель. Саме вона детермінує ставки платежів до бюджету та розміри компенсації власникам землі та землекористувачам.

Визначити реальну, справедливу ціну землі на практиці дуже складно. Земля — унікальний товар, стосовно якого завжди суперечливість щодо його вартості: між власником землі та місцевими органами влади (коли мова йде про оподаткування); між покупцем та продавцем (коли здійснюються майнові операції); між місцевими органами влади та землекористувачем (коли визначається розмір компенсації).

Саме тому чи не найголовніше місце в економічному регулюванні земельних відносин посідає земельнооцінна діяльність. У багатьох країнах є загальновизначені принципи та методи оцінки, а з поширенням діяльності міжнародних фінансових інститутів та інтеграції національних ринків були створені єдині міжнародні стандарти оцінки.

Слід підкреслити, що земельнооцінна діяльність має важливе значення не тільки для оподаткування міських земель, а й для здійснення майнових угод з землею та правом їх оренди на вторинному ринку. Крім того, оцінка є обов'язковою складовою усіх інвестиційних процесів. Тому від стану земельнооцінної діяльності, рівня розвитку її теоретичної та методичної бази залежать темпи здійснення не тільки земельної, а й економічної реформи в цілому.

Прийняття на державному рівні цілої низки законодавчих актів про плату за землю та приватизацію дало змогу ввести оцінку міських земель у правове поле регулювання земельних відносин. Вона стає ключовим елементом у реалізації державної політики оподаткування та ціноутворення.

Таким чином, із запровадженням оцінки землі у органів місцевого самоврядування поряд з нормативно-організаційними методами управління розвитком території з'явилася можливість реалізувати свої регулятивні повноваження на підставі економічних умов і стимулів раціонального використання міських земель, формувати

фінансово-економічну базу міста, у тому числі й за рахунок справляння плати за землю.

Міські землі як товар та об'єкт оцінки

Відомо, що рівень прибутковості будь-якого виду економічної діяльності значною мірою залежить від місця його роташування — доступності, ступеня освоєності території та характеру її використання. У будь-якому разі можна стверджувати, що прибуток за інших рівних умов буде там більший. Тому підприємства, що мають зручне місцеположення, мають більш сприятливі умови для використання ринку сировини, збуту, робочої сили, організації технологічного процесу. Це забезпечує їм економію коштів і часу та одержання надлишкового доходу — *міської земельної ренти*. І хоча особливості прояву міської земельної ренти суто індивідуальні, закони рентоутворення єдині для всіх міських земель.

Урбаністична концентрація населення та виробництва робить міські землі унікальним ресурсом. Займаючи лише два відсотки від загальної площі території України, на них сконцентровано понад дві третини населення, більш як 75% основних промислово-виробничих фондів, близько 95% фінансово-кредитних і науково-дослідних установ; зосереджено основні соціальні, виробничі, інформаційні та управлінські зв'язки.

Це створює для користувачів міських земель надзвичайно сприятливі можливості для господарювання та підприємництва. Саме в цьому полягає велика притягальна сила міст, насамперед великих, що мають могутній, багатофункціональний виробничий, науковий та культурний потенціали.

За статистичними даними, продуктивність праці у промисловості великих міст на 28 % вища від середньої по країні. Міста з кількістю населення понад 1 млн.чол. надають до бюджету держави порівняно з містами, що мають 100 тис. мешканців, у 2,2 рази більше чистого прибутку в розрахунку на одного зайнятого в галузі матеріального виробництва.

Таким чином, міські землі цінні тим, що мають здатність давати додатковий прибуток, що виникає у містах насамперед завдяки зручності місцеположення стосовно

ринків ресурсів і збуту та інфраструктурного облаштування території. За можливість отримання цього прибутку, власне, і справляється плата за міські землі. Вона повинна відповідати грошовій сумі, яка, якщо її покласти до банку, дасть у вигляді відсотків із вкладу прибуток такого ж розміру, що і рентний доход, котрий щорічно одержується з даної земельної ділянки. Тобто ціна землі — це капіталізована земельна рента.

Загалом можна стверджувати, що цінність міських земель складається з показників диференціальної, абсолютної та монопольної ренти.

Диференціальна рента відображає конкретну цінність земельної ділянки і поділяється на:

- ренту за рахунок доступності ділянок, що зумовлена зменшенням витрат на ввезення сировини, матеріалів, комплектуючих виробів та вивезення готової продукції, а також зростанням продуктивності праці робітників у результаті зниження транспортної втрати;
- ренту за рахунок освоєння території, що визначається зниженням вартості продукції завдяки скороченню витрат на створення інженерно-транспортної інфраструктури (мереж енерго- та водопостачання, каналізації, шляхів автомобільного та залізничного транспорту тощо);
- ренту за рахунок ефективності додаткових капіталовкладень в облаштування території, яка зумовлена можливостями і вигодами даної ділянки, а також способом її використання, зокрема поєднання сумісних між собою функцій, — пропозиція додаткових послуг формує за цих умов підвищений попит і, таким чином, збільшує споживчі властивості ділянки.

Абсолютна рента характеризує ефективність цільового використання земельної ділянки. На відміну від диференціальної ренти, вона не залежить від конкретних властивостей ділянки. Її показники стосуються в цілому галузі чи виду діяльності, що використовує землю, і визначаються в притаманній їй органічній будові капіталу. Її можна назвати рентою переваги мети використання.

Монопольна рента в місті утворюється на всіх ділянках незалежно від їхньої якості. Оскільки для розміщення будівництва потрібні ділянки в певних місцях на певних майданчиках, пропозиції вільних ділянок через обмеженість території міста в цілому не відповідають попиту на них. Особливо — в районах, які мають якості, що практично неможливо відтворити: ядро центру, що історично склався; заповідні, оздоровчі території тощо.

Брак міських земель як ресурсу з певними властивостями позначається на ціноутворенні, визначальну роль у якому відіграє попит на розміщення в найсприятливіших місцях, до того ж — залежно від категорії міста. Тобто реальна вартість землі може бути встановлена лише за умови існування ринку землі на підставі кон'юнктури попиту і пропозиції. Інакше кажучи, її формують чотири фундаментальних фактори: попит, пропозиції (точніше, їх брак), корисність та відчуженість об'єктів.

На врахування цих факторів орієнтована переважна більшість наявних методик оцінки землі, які ґрунтуються на визначенні і порівнянні ринкової вартості (ціни) земельних ділянок у межах міст різної категорії.

Нормативна ціна і ринкова вартість

Вибір за базу оцінки ринкової вартості має принципове значення. Саме база визначає спрямованість оцінки: чи буде вона орієнтована на встановлення реальної ціни, чи матиме нормативний характер. Тому важливими є чітке визначення і розмежування таких понять, як ринкова вартість та нормативна ціна.

Ринкова вартість — це найвірогідніша ціна продажу ділянки на конкурентному, відкритому ринку за умови, що покупець і продавець добре поінформовані, на них немає тиску надзвичайних обставин і вони діють у своїх інтересах свідомо та раціонально.

Тоді угода укладається за таких умов:

- продавець і покупець діють на підставі типової мотивації;
- обидві сторони поінформовані і чинять якнайкраще в своїх інтересах;

- є достатньо часу для виявлення реакції на ринку пропозицій;
- платежі здійснюються готівкою чи в інший порівняльний спосіб;
- ціна угоди не містить знижок та поступок ні однієї із сторін угоди;
- об'єкт має визнану корисність, є порівняно дефіцитним і може передаватися з рук у руки.

Ціна — це фактична вартість купівлі-продажу земельних ділянок в угодах, що вже укладені. Ціна завжди співвідноситься з певним моментом часу та місцем.

Економічний зміст вартості відбиває ринковий погляд на користь, що має власник даної ділянки на момент її оцінки. Для ринкової вартості необхідною умовою є наявність ринку відповідних типів об'єктів, аналогічних тим, що оцінюються.

Якщо немає зазначеного фактора, то оцінювач застосовує базу оцінки, відмінну від ринкової. Заміна бази оцінки на неринкову спричиняє зміну виду вартості, що оцінюється.

За недостатньо розвинених ринкових відносин чи за їх відсутності оцінка землі має нормативний характер і здійснюється в рамках розрахункового ціноутворення на підставі уявлень про характер оптимального використання земель міст. Важлива роль тут належить *нормативній ціні*, яка відображає якість міських земель за рядом критеріїв — забезпеченістю інженерною, транспортною та соціальною інфраструктурою; екологічними параметрами середовища; рівнем благоустрою та історико-культурної цінності; ступенем зв'язності житла, місць прикладання праці, відпочинку тощо. Це дає змогу ще до встановлення сталої системи ринкових відносин мати уявлення про можливу рентну цінність земельних ділянок, стати базою для обчислення розмірів диференційованих ставок земельних податків та зборів.

Таким чином, нормативна ціна землі — це показник, що характеризує вартість земельної ділянки певної якості та місцеположення, виходячи з потенційного доходу за розрахунковий термін окупності.

В проекті Закону України “Про нормативну ціну землі і плату за землю” (стаття 6) нормативна ціна землі визначається як вартість землі у грошовому або нату-

ральному вираженні, яка розраховується за величиною еталонної прибутковості землі з одиниці площі і встановленого Кабінетом міністрів відсотка капіталізації чистого прибутку від використання землі.

За суттю, нормативною ціною є показники грошової оцінки, прийнятої на державному рівні з метою економічного регулювання земельних відносин на сучасному етапі. Основою грошової оцінки є капіталізація потенційного рентного доходу, що виникає завдяки облаштуванню міських територій і створенню особливих споживчих властивостей міських земель з урахуванням розташування земельних ділянок у плані міста та їх функціонального використання.

Як і нормативна ціна, грошова оцінка не враховує основних факторів, притаманних ринковій економіці, — попиту та пропозиції. Тому вона не відображає ринкової вартості земельної ділянки.

Але неринкова база оцінки, якою є нормативна ціна, має місце у світовій практиці оцінки міських земель. Вона широко використовувалася країнами з розвинутою ринковою економікою під час спаду активності на ринках нерухомості. Її доцільно також застосовувати у тих випадках, коли використання землі в доходних цілях збиткове або невизначене.

Ефективність застосування неринкової бази оцінки значною мірою залежить від повноти врахування рентоутворюючих факторів. У даний час у сфері земельно-оцінної діяльності в Україні співіснують два напрями визначення оцінки міських земель:

- визначення нормативної ціни землі;
- визначення вартості (в тому числі ринкової) прав власності чи прав оренди землі.

Перший напрям представлений грошовою оцінкою земель населених пунктів, другий — експертною оцінкою.

Застосування тієї чи іншої оцінки регламентовано чинним законодавством.

Грошова оцінка, відповідно до Постанови Кабінету міністрів України “Про методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів”, здійснюється при передачі землі у власність, спадщину, під заставу, при даруванні, купівлі-продажу земельної ділянки та права оренди, визначенні ставок зе-

мельного податку та розміру внеску до статутних фондів спільних підприємств, акціонерних товариств, об'єднань, кооперативів. Її методика ґрунтується на розумінні характеру оптимального використання міських земель у межах розрахункового ціноутворення з урахуванням всієї різноманітності факторів, що впливають на споживчі властивості земельної ділянки, — категорії міста, рівня освоєння та облаштування його території, функціонального використання ділянки та її місцеположення в плані міста.

Сфера застосування *експертної оцінки* значно вужча. Сьогодні, за Указами Президента України¹, вона враховується при визначенні ціни продажу земельних ділянок, що приватизуються, і є визначальною при продажу земельних ділянок під об'єктами незавершеного будівництва. З проведенням земельних аукціонів експертна оцінка стала застосовуватися при встановленні стартових цін.

¹ Указ Президента України від 12 липня 1995 р. № 608/95 "Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності";

Указ Президента України від 12 травня 1996 р. № 337/96 "Про внесення змін і доповнень відповідно до Указу Президента України від 14 жовтня 1993 року № 456/93 "Про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва".

Розділ 3. ЕКОНОМІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ

3.1. Комунальна власність

Проблема формування та розвитку муніципальної економіки — одна з найактуальніших сьогодні серед комплексу економічних питань держави. Це пов'язано передусім з відродженням у країні інституту місцевого самоврядування. Міста, селища, села отримали можливість проводити більш незалежну від держави економічну політику, що в період ринкових перетворень, кризи та інфляційних процесів є дуже важливим фактором. Але водночас більша самостійність у проведенні соціально-економічної політики вимагає від місцевих органів влади максимально спиратися на власні сили, можливості та ресурси. А для цього необхідно створювати та розвивати власну матеріально-фінансову базу.

В статті 142 Конституції України записано, що “матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах...”, тобто матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є комунальна власність, яка належить територіальній громаді.

3.1.1. Формування комунальної власності

Формування, реформування та підвищення ефективності комунального майнового комплексу міста — це проблема, яка посідає чільне місце в системі розвитку міського самоврядування. Вона має кілька аспектів: правовий, науково-методологічний, організаційний, фінансовий та інші. Серед них неабияке значення мають суто теоретичні питання, які, попри існування комунальної власності в державі впродовж певного часу, не мають стійкого, усталеного визначення. Це стосується економічного змісту і суті поняття “комунальна власність”, обгрун-

тування критеріїв її оптимальної структури, в тому числі на рівні міста, методологічного визначення ефективності функціонування господарського комплексу, що перебуває у комунальній власності, специфіки комунального майнового комплексу міста.

Термін “комунальний” походить від французького слова “комуна” (commune), яке, в свою чергу, виникло від латинського слова “communis” — спільний.

Викликає інтерес те, що як нині, так і впродовж усього свого існування терміни “комуна” і “комунальний” використовуються для означення сукупності 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 від 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 їхня власність.

Нині визначення поняття “комунальної власності” потребує більш глибокої проробки. 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 визначалась як одна з форм державної власності.

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

Тобто більшість визначень комунальної власності тією чи іншою мірою обмежуються розглядом або об’єкта

права комунальної власності, або його суб'єкта, що значно звужує її суть.

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.

У широкому розумінні, комунальна власність міста — це сукупність майнових комплексів та майнових прав, які належать місту (адміністративно-територіальній одиниці), слугують забезпеченню соціально-економічних потреб населення та є джерелом отримання доходів міста (адміністративно-територіальної одиниці). Управління комунальною власністю здійснюється від імені населення (територіальної громади) міста, що проживає на його території, органами місцевого самоврядування або іншими міськими органами влади. До комунальної власності при цьому належать (тобто визначаються об'єктом права цієї форми власності):

- майно місцевих органів влади і управління;
- доходи місцевого бюджету;
- земля, природні ресурси;
- житловий та нежитловий 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 (міські ради та їх виконавчі комітети).

Таке трактування комунальної власності цілком відображає її суть, певні сторони економічного змісту цього поняття. При цьому комунальна власність характеризу-

ється такими двома визначальними ознаками, як прив'язаність 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 соціуму певного регіону в опосередкованій через відповідний місцевий орган влади формі.

Поняття “комунальна власність” у сучасному його розумінні в українській законодавчо-правовій системі, в науково-методологічному середовищі застосовується незначний час — приблизно п'ять років. Розвиток цього поняття безпосередньо пов'язаний з формуванням комунальної власності на практиці.

Виникнення комунальної власності в Україні на сучасному етапі зумовлене докорінними перетвореннями в суспільстві, розвитком ринкових відносин, що призвело до необхідності трансформації суспільної власності в різні форми власності.

Формування та розвиток комунальної власності в Україні — це процес, який пройшов кілька етапів.

Початок реального її формування можна віднести на кінець 1990 — початок 1991 рр. Це *початковий етап формування комунальної власності*, на якому:

- було створено політичні, економічні та правові передумови формування комунальної власності;
- розроблено деякі організаційно-нормативні, методичні, фінансові підходи до формування комунальної власності;
- нормативно-правовим шляхом було затверджено перелік державного майна, яке передається до власності адміністративно-територіальних одиниць, та регламентовано порядок здійснення цієї передачі;
- здійснено передачу майна, що перебуває у віданні міністерств, відомств та інших органів, уповнова-

жених управляти державним майном, до комунальної власності.

Законодавчо-правовим шляхом були також обґрунтовані джерела формування та поповнення комунальної власності. Головними джерелами формування комунальної власності було визнано перерозподіл державної власності та передачу об'єктів державної власності до власності адміністративно-територіальних одиниць, а також нормативно-правове оформлення права володіння майном, що раніше належало відповідній Раді народних депутатів, створювалося чи купувалося за рахунок належних їй коштів.

Джерелом поповнення комунальної власності, за пропозиціями рад, були визначені продаж або безоплатна передача у власність місцевих органів влади підприємств, організацій, установ чи їхніх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать іншим суб'єктам власності й мають важливе значення для соціально-економічного розвитку відповідної території. Іншим джерелом поповнення комунальної власності територій є майно, бюджетні та позабюджетні кошти, що перейшли законним шляхом у володіння адміністративно-територіальної одиниці, в тому числі через податкову систему, пожертвування, дарування тощо.

Об'єктами права комунальної власності могли бути також підприємства, організації, установи, що працюють на потреби регіону та його населення, збільшують доходи регіону, і навіть за межами держави.

На другому етапі формування комунальної власності відбувалося розмежування майна між власністю областей, міст, обласних районів, міст обласного підпорядкування, районів міст та інших адміністративно-територіальних одиниць, тобто здійснювався розподіл об'єктів комунальної власності в регіоні між суб'єктами управління відповідно до їхньої компетенції. Це зумовлювалося специфічними ознаками функціонування кожного конкретного об'єкта комунальної власності. На цьому етапі також вирішувалися питання створення регіональних комісій для передачі конкретних об'єктів до комунальної власності та фінансування витрат на їхнє утримання.

Зазначені два етапи формування комунальної власності можна вважати завершеними лише як первинне формування структури комунальної власності в Україні, тому що перерозподіл комунальних об'єктів між суб'єктами управління відбувається і по сьогодні.

Третій етап формування комунальної власності в Україні пов'язаний з її подальшим розвитком. Його головним напрямом є оптимізація структури комунальної власності залежно від її рівня та необхідності підвищення ефективності функціонування її об'єктів. Це досягається насамперед реформуванням комунальної власності, приватизацією, демонополізацією певних її об'єктів, а також додатковою передачею (крім переданих раніше) об'єктів державної власності в комунальну власність або навпаки — об'єктів комунальної власності у державну власність.

Після прийняття Конституції України подальше формування та реформування комунальної власності відбуватиметься на основі *функціонального підходу*, тобто критерії формування комунальної власності як фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування повинні відповідати покладеним на місцеві органи влади функціям та інтересам населення відповідного міста і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Виходячи з цього, комунальна власність міст має обмежуватися тільки тими об'єктами, що дають змогу міським органам влади виконувати їхні функції щодо соціального забезпечення мешканців та нормальної життєдіяльності міста. Світовий досвід свідчить про те, що *основними функціями органів місцевого управління є:*

- встановлення загального порядку управління і різних муніципальних норм;
- управління та розпорядження комунальною (муніципальною) власністю;
- визначення і стягнення місцевих податків та зборів;
- розробка, затвердження бюджету та контроль за його виконанням;
- розвиток комунальної банківської та фінансової системи;
- планування забудови міст і регулювання землекористування;

- забезпечення функціонування громадського транспорту;
- будівництво дешевого комунального житла;
- забезпечення газо-, водо-, тепло-, електропостачання;
- охорона природного середовища, функціонування каналізаційної мережі, очищення води, забезпечення санітарного стану міст відповідно до встановлених норм;
- соціальне забезпечення населення, організація допомоги за місцем проживання;
- освітлення вулиць, ремонт і будівництво доріг та інших елементів інфраструктури міст;
- забезпечення функціонування закладів соціальної інфраструктури.

З огляду на потребу виконувати перелічені та інші функції, місцеві органи влади мають бути власниками відповідної матеріальної бази. Комунальна власність у процесі свого формування має задовольняти такі вимоги:

1. Забезпечити реальну економічну основу для вирішення всього комплексу взаємопов'язаних соціально-економічних проблем розвитку міста.

2. Не перешкоджати розвитку інших форм власності.

3. Мати структуру і пропорції розвитку, що насамперед визначаються кількістю та структурою потреб населення міста, а також загальнодержавними нормами їх задоволення.

4. Містити в собі об'єкти, необхідні для виконання всього комплексу функцій місцевих органів влади. Склад комунальної власності має уточнюватись і оптимізуватись.

Конкретні об'єкти мають включатися до комунальної власності за такими критеріями:

- значимість об'єкта для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб населення;
- роль об'єкта в підвищенні ефективності функціонування місцевого господарства;
- джерела створення та придбання майна конкретного об'єкта;
- фактичне розпорядження майном на момент розподілу;
- місцезнаходження об'єкта;

- здатність місцевих органів управління забезпечити нормальне функціонування об'єкта;
- джерела фінансування діяльності об'єкта;
- місцезнаходження споживачів результатів діяльності об'єкта.

Зазначені принципи формування комунальної власності та критерії включення до її складу об'єктів, хоча й апробовані на практиці, мають зазнати подальшого розвитку з метою оптимізації структури комунального майнового комплексу міста.

На сьогодні ж комунальна власність міста є широко розгалуженим майновим комплексом, окремі підрозділи та об'єкти якого істотно відмінні один від одного за напрямками і характером діяльності, системою господарювання тощо. Сучасний склад комунального комплексу міста є результатом усього процесу формування комунальної власності впродовж останніх п'яти років.

Комунальний комплекс міста складається з підрозділів, які, за традиційним критерієм класифікації галузей народного господарства, належать до виробничої та невиробничої сфер.

Невиробничі підрозділи — це більшість об'єктів міської соціальної інфраструктури, об'єкти охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, культури, фізкультури і спорту, а також інших галузей невиробничої сфери. Ця частина об'єктів комунальної власності міста не бере прямої участі у матеріальному виробництві, але безпосередньо впливає на його ефективність у межах міста (певного регіону), забезпечуючи необхідні умови для нормального повсякденного життя людини. Ці об'єкти безпосередньо впливають на створення умов для задоволення різноманітних потреб людини, раціональне використання нею вільного часу, забезпечення формування її як особистості.

Виробничі підрозділи комунальної власності міста — це об'єкти, що належать до таких галузей, як промисловість будівельних матеріалів, місцева промисловість, поліграфічна промисловість, будівництво, міський транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство, торгівля, громадське харчування та побутове обслуговування. Вони являють собою основу комунального майнового

комплексу міста, відіграють у ньому провідну роль, впливають на ступінь комплексності розвитку міста, забезпечують економічну основу міського самоврядування.

Аналіз комунального майнового комплексу великих міст свідчить про те, що за вартістю основних засобів найбільшими галузевими комплексами його виробничих підрозділів є житлово-комунальне господарство, будівництво та промисловість будівельних матеріалів. У Києві, наприклад, на них припадає майже 77% вартості основних засобів комунальної власності міста.

За кількістю об'єктів, що входять до складу галузевих комплексів комунальної власності, найбільшими є будівництво, торгівля, житлово-комунальне господарство, освіта.

Найпоширенішою організаційно-правовою формою підприємств комунальної власності є комунальне підприємство, особливо в торгівлі, побутовому обслуговуванні, громадському харчуванні, комунальному господарстві.

Треба зазначити, що сучасна комунальна власність переобтяжена підприємствами торгівлі, будівництва, промисловості, АПК та іншими, що не належать їй. Це значно збільшує бюджетні видатки і відволікає місцеві органи влади від виконання їхніх прямих функцій. Тому очевидно є необхідність оптимізації складу та структури комунальної власності, а також застосування нових підходів до її подальшого формування.

У цьому слід виходити не з прибутковості підприємств та організацій, а з того, чи можна задовольнити потреби населення щодо тих чи інших послуг і товарів, які виробляються цими об'єктами. Потрібно зауважити, що одним з основних завдань місцевих органів влади є надання послуг мешканцям населеного пункту, а не комерційна діяльність. При цьому послугами першої необхідності повинні забезпечуватися всі мешканці, незалежно від їхніх доходів, — ряд комунальних послуг має надаватися безкоштовно. Як показує світовий досвід, значна кількість підприємств комунальної власності є збитковими і дотуються з місцевих бюджетів. Це, очевидно, не означає, що місцеві органи влади не зобов'язані дбати про підвищення ефективності функціонування ко-

мунальних підприємств і зменшення видатків з місцевого бюджету на забезпечення їхньої діяльності. Але згадана ефективність не повинна підвищуватися за рахунок зростання плати за послуги населенню.

Отже, до комунальної власності мають насамперед належати підприємства та об'єкти виробничої (водо-, електро-, газопостачання, каналізація, зв'язок, транспорт тощо) та соціально-комунальної (житловий фонд, школи, музеї, лікарні, театри, установи соціального забезпечення тощо) інфраструктури, майно місцевих органів самоврядування та управління, організацій з підтримання порядку і захисту громадян, а також земля, кошти місцевих бюджетів тощо.

3.1.2. Роздержавлення та приватизація місцевої власності

Роздержавлення і приватизація є одним з найбільш дієвих засобів удосконалення складу та структури комунальної власності, а також підвищення ефективності її функціонування, що повинно забезпечити задоволення соціально-побутових потреб населення. Реформування комунальної власності дасть змогу створити умови, за яких будь-який мешканець міста може стати власником частки комунального майна.

На цій основі виникає можливість залучення найбільш активної частини населення до підприємницької діяльності та формування прошарку недержавних власників, які значною мірою візьмуть на себе відповідальність за наслідки господарської діяльності приватизованих підприємств. Оскільки більшість об'єктів комунальної власності включаються до класифікаційної групи "А", тобто підлягають "малій" приватизації, то реформування відносин власності в цій сфері сприятиме розвитку малого бізнесу та підприємництва. Зростатиме і рівень конкуренції.

Реформування комунальної власності шляхом роздержавлення та приватизації надає також можливість:

- значно зменшити бюджетні витрати на управління та підтримку малоприбуткових та збиткових підприємств місцевого господарства, особливо тих, які не властиві комунальній власності;

- забезпечити збільшення прибутків місцевого бюджету та стабільність надходжень коштів за рахунок як продажу майна, так і підвищення ефективності роботи приватизованих підприємств, що дасть змогу місцевим органам влади збільшити масштаби фінансування розвитку місцевого господарства та виконання соціальних програм;
- сприяти розвитку споживчого ринку відповідно до обсягу і структури потреб населення міста (регіону) та стабілізації на цій основі економічного і соціально-політичного становища.

Особливості приватизації комунальної власності пов'язані зі специфікою її функціонально-галузевої структури, з наявністю в ній об'єктів, що безпосередньо впливають на життя людини. Обсяги цих послуг повинні бути як мінімум на гарантованому державою рівні, зниження якого не припустиме ні за якої системи господарювання.

Саме цим зумовлена необхідність застосування при приватизації комунальної власності деяких додаткових концептуальних засад.

Так, потрібно визначити коло підприємств, організацій та видів діяльності, що за будь-яких обставин мають залишатися в комунальній власності. При цьому треба виходити з того, що головною функцією діяльності місцевої влади є підвищення рівня і якості життя населення, яке мешкає на підвідомчій їй території, шляхом надання різноманітних послуг. Передусім це послуги, які мають загальнодержавне значення і повинні забезпечувати виконання тих соціальних та економічних гарантій, що проголошені Конституцією України, а також продекларовані в законодавчих та нормативних актах центральних органів влади. Місцеві органи влади повинні нести повну відповідальність за їхню достатність і доступність для усіх груп населення.

Підприємства та організації по наданню таких послуг населенню в мінімально необхідному обсязі мають безумовно залишатися в комунальній власності і не підлягати приватизації. Разом з поширенням приватизаційних процесів у комунальному секторі економіки треба брати до уваги, що метою діяльності комунальних під-

приємств повинно бути не отримання максимального прибутку, а можливість одержання послуг усіма категоріями населення, незалежно від їхніх доходів. Крім того, як уже зазначалося, певна частина послуг комунальних підприємств має надаватися населенню безкоштовно.

Одним з найважливіших завдань місцевих органів влади в процесі приватизації комунальної власності є регулювання механізмів ринку для захисту населення від свавілля ринкових цін на послуги. Тим більше що значна кількість галузей комунальної власності є природними монополістами. Така природна монополія визначається технологією і характерна для функціонування систем газопостачання, телефонного зв'язку, водопостачання, каналізації. Забезпечити конкуренцію між такими системами шляхом створення нових підприємств практично неможливо, оскільки вони створювалися спеціально для забезпечення цими послугами в повному обсязі мешканців конкретних міст.

Таким чином, з огляду на це та з урахуванням значущості функцій місцевих органів влади, в комунальній власності повинні залишатися підприємства та організації чотирьох нижченазваних сфер діяльності:

1. Підприємства, що надають гарантований мінімум послуг населенню безкоштовно. Насамперед, це — установи охорони здоров'я, народної освіти, соціального забезпечення, охорони громадського порядку та безпеки громадян, протипожежної охорони, різні державні інспекції, об'єкти та майно цивільної оборони тощо.

2. Об'єкти, послуги яких надаються населенню безкоштовно або за помірну плату, що гарантує їх загальнодоступність для усіх верств населення. Це стосується комунального житла, спортивних майданчиків, стадіонів, басейнів, пляжів, бібліотек, місць відпочинку та дозвілля.

Це не означає, що в цих двох групах об'єктів не може бути приватних комерційних установ. Але вони повинні створюватися не за рахунок приватизації комунальних об'єктів і перетворення їх на комерційні. Тим більше що рівень забезпеченості населення цими послугами явно недостатній. Такі комерційні установи повинні створюватися паралельно, за кошти приватних інвесторів.

3. Інфраструктурні об'єкти — шляхи, вулиці та їхнє освітлення, мости, вокзали, аеропорти тощо.

4. Підприємства, що надають платні послуги населенню, але можуть бути легко монополізовані. Це комунальний транспорт, водо-, газо-, електропостачання, телефон та інші засоби зв'язку й інформації, збирання та знищення сміття і відходів.

Підприємства решти галузей та видів діяльності, не характерних для комунальної власності, такі, як підприємства торгівлі, побутових послуг, громадського харчування, легкої, харчової та місцевої промисловості, будівництва і промисловості, будівельних матеріалів та інші, можуть і повинні бути приватизовані шляхом продажу на аукціонах та конкурсах. Ці об'єкти з швидким обігом капіталу є найбільш привабливими для приватних інвесторів. При цьому слід намагатися, щоб ці об'єкти потрапили у власність одного чи невеликої кількості власників, які були б зацікавлені в ефективній роботі підприємства, зміцненні його позицій у конкурентній боротьбі, підвищенні якості продукції та надання послуг.

Через суттєві відмінності між об'єктами комунальної власності міста при її реформуванні потрібно застосовувати різні способи роздержавлення та приватизації. При цьому треба брати до уваги, що для реалізації визначених функцій місцевих органів влади вони не завжди потребують утримання у власності конкретних об'єктів по наданню послуг населенню. Ці підприємства можуть бути будь-якої форми власності й мати будь-яку організаційно-правову форму, але відповідальність за надання населенню тих чи інших послуг у визначених обсягах та за доступними цінами несуть не підприємства, а місцеві органи влади.

Таким чином, специфічні умови функціонування комунальної власності жорстко обмежують пряму приватизацію комунальних підприємств і передачу їх у повне розпорядження приватних власників. Більшість комунальних об'єктів, які надають населенню безкоштовні послуги, повинні завжди залишатися в комунальній власності і не можуть бути приватизовані.¹⁾ Водночас місцеві органи влади повинні дбати про підвищення ефектив-

ності функціонування комунальних підприємств та зниження на цій основі бюджетних видатків.

Як показує світовий досвід, таке підвищення ефективності роботи комунальних підприємств можливе тільки за умови залучення в комунальну власність приватного капіталу та приватної ініціативи. Форми такого залучення можуть бути різноманітними, але в усіх випадках місцеві органи влади повинні здійснювати контроль за діяльністю підприємств за участю приватного капіталу.

У кожному місті стосовно об'єктів приватизації комунальної власності проводиться класифікація щодо черговості їх приватизації, розробляються переліки таких об'єктів. На підставі цього визначаються масштаби, темпи та етапи приватизації комунальної власності.

Важливим є визначення способів приватизації та її форм.

Формами приватизації комунальної власності, згідно із законодавством України та Державною програмою приватизації, можуть бути:

- викуп майна підприємств, згідно з альтернативними планами приватизації;
- викуп майна, зданого в оренду;
- продаж об'єктів приватизації на аукціоні;
- продаж об'єктів приватизації за конкурсом;
- продаж акцій відкритих акціонерних товариств;
- продаж часток (акцій, паїв), що належать суб'єктам комунальної власності у майні господарських товариств та інших недержавних об'єднань.

Вибір форми приватизації всебічно обґрунтовується з урахуванням специфіки складу комунальної власності в кожному конкретному випадку, для кожного конкретного об'єкта, спираючись на відповідні критерії та фактори.

Спосіб приватизації визначається, виходячи з таких аспектів:

- при приватизації невеликих підприємств торгівлі, побутового обслуговування, громадського харчування та інших невеликих підприємств найбільш ефективним способом приватизації є *аукціон*;
- *продаж об'єктів приватизації за конкурсом* слід застосовувати у тих випадках, коли доцільно збе-

регти робочі місця та профіль підприємства, вибрати найефективніший, з точки зору місцевих органів влади, спосіб використання об'єктів, що приватизуються;

- *акціонування* слід використовувати при приватизації великих об'єктів, функціонування яких може забезпечити достатню прибутковість та зацікавленість фізичних і юридичних осіб у придбанні акцій цього акціонерного товариства.

Що стосується інших способів приватизації об'єктів комунальної власності, то їх застосування зумовлюється специфікою конкретних об'єктів, а також необхідністю вирішення конкретних проблем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. При цьому потрібно враховувати думку трудових колективів щодо вибору способу приватизації.

Процеси реформування та оптимізації комунальної власності потребують від місцевих органів влади подальшого розвитку нових форм господарювання та ринкового середовища. Місцеві органи влади повинні звільнитися від невластивих їм функцій прямого управління виробництвом, вивести з-під безпосередньої опіки через роздержавлення та приватизацію значну кількість комунальних підприємств.

Реформування комунальної власності та залучення в практику управління комунальною власністю приватної ініціативи мають зменшити тиск на міські бюджети, сприяти поліпшенню якості та розширенню номенклатури комунальних послуг, що надаються мешканцям міста, а в кінцевому підсумку поліпшити керованість містом.

3.1.3. Управління комунальною власністю

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.

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

Система управління комунальною власністю великого міста має будуватись таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання. З одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного 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 — забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння підприємництву, 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;
- економічна зацікавленість об'єктів комунальної власності в ефективній діяльності;
- диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з точки зору вибору форм та методів управління;
- забезпечення організаційно-методичної єдності щодо сукупності об'єктів, які входять до комунального майнового комплексу міста;
- дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів в організаційній структурі управління стосовно сукупності об'єктів комунальної власності, що

мають тісні економічні, виробничо-технологічні та функціональні зв'язки;

- виключення дублювання функцій в управлінні;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора економіки міста.

Основним суб'єктом управління комунальною власністю міста є територіальна громада в особі відповідних органів самоврядування (міська рада та її виконавчі органи). Але фактично управління її об'єктами здійснюється сукупністю організаційних структур та підрозділів. Вони являють собою багаторівневу ієрархію органів, функціонування яких і забезпечує механізм управління.

Кількість таких структур, як правило, у різних містах дуже різниться. Наприклад, у м.Києві вона сягає майже 80 підрозділів, не враховуючи галузевих управлінських структур. Для невеликого міста районного підпорядкування кількість таких структур дорівнює 10—15. Залежно від величини міста, існує різна кількість рівнів управління.

Особливістю більшості великих міст є те, що частина об'єктів комунальної власності перебуває у загально-міській власності, а інша частина — у власності міських районів. Тому в системі управління ними беруть участь як загальноміські, так і районні органи влади та управління (у малому місті районного рівня управління об'єктами комунальної власності немає). Крім того, у кожному з галузевих комплексів, що входять до складу комунальної власності, функціонує певна кількість галузевих підрозділів, що виконують функції управління.

Іншими словами, в системі управління комунальною власністю великого міста можна виділити три рівні управління: міський, районний, галузевий.

Для невеликого міста — відповідно два рівні управління: міський і галузевий.

До основного складу системи управління комунальною власністю міста, враховуючи всі його рівні, входять:

- міська рада;
- виконком міської ради, його управління, відділи, головні управління, об'єднання, організації, галузеві

підрозділи, в тому числі управління (чи інша структура) комунального майна;

- районні ради;
- виконкоми районних рад, їхні структурні підрозділи;
- регіональні відділення Фонду державного майна України (міське та районні представництва), що проводять приватизацію об'єктів комунальної власності. Вони мають подвійне підпорядкування — міськраді та Фонду держмайна України;
- міське територіальне відділення Антимонопольного комітету України;
- органи державного контролю міста;
- міські галузеві структури управління;
- інші підрозділи системи міського управління.

Міська рада є суб'єктом права комунальної власності міста. Вона розпоряджається її об'єктами від імені населення (територіальної громади). В управлінні комунальними об'єктами міста бере участь більшість постійних комісій міської ради (на районному рівні — постійні комісії райради). У м. Києві, наприклад, створено такі постійні комісії: з питань промисловості та товарів народного споживання; транспорту і зв'язку; бюджетно-фінансова; з питань споживчого ринку, торгівлі та громадського харчування; з проблем житла й комунального господарства; у справах архітектури, містобудування та благоустрою тощо.

Постійні комісії, за поданням галузевих управлінь та відділів виконкому ради, розглядають, сприяють вирішенню, вносять на розгляд сесій ради (пропонують включити до порядку денного) оперативні питання розвитку, фінансового та матеріального забезпечення комунальних об'єктів, їхні організаційно-нормативні проблеми.

Виконком міськради (виконкоми райрад — на районному рівні) у галузі управління комунальною власністю діє у межах повноважень, наданих радою, зокрема:

- забезпечує нормативно-правове регулювання всього комплексу відносин щодо комунальної власності міста; проводить в життя політику у сфері формування, розпорядження та розвитку комунальної власності міста з дотриманням Конституції, законів України, рішень міської ради;

- готує і подає на затвердження ради пропозиції про перелік комунальних об'єктів та їх статус (у межах діяльності щодо формування і розмежування між містом та його районами комунальної власності);
- вносить пропозиції щодо передачі або продажу об'єктів, що перебувають на території міста і мають важливе значення для забезпечення потреб населення міста суб'єктам власності цих об'єктів;
- за погодженням з радою приймає рішення про передачу в оренду, продаж, створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств та організацій, які належать до комунальної власності;
- затверджує статuti (положення) комунальних підприємств, організацій, укладає контракти з їхніми керівниками, призначає і звільняє з посади їхніх керівників або визначає порядок цього відповідно до трудового законодавства;
- контролює, згідно із законодавством, діяльність підприємств та організацій комунальної власності, сприяє їх розвитку та ефективному функціонуванню, бере участь в організації їх матеріально-фінансового забезпечення, а також здійснює інші функції щодо участі у системі управління комунальною власністю міста.

В структурі виконкому міськради та серед управлінських структур, роботу яких координує виконком, участь в управлінні комунальною власністю міста бере значна кількість підрозділів. Сполучною ланкою між міськими органами управління та безпосередньо об'єктами (установами, підприємствами, організаціями) є структурні підрозділи галузевих комплексів. Це галузеві об'єднання, управління, трести, корпорації тощо. Вони забезпечують стабільну та ефективну діяльність підвідомчих підприємств, якісне виконання ними робіт, збільшення обсягів виробництва продукції, розробляють та спільно з підприємствами впроваджують у життя концепцію розвитку підвідомчого господарства з урахуванням галузевих особливостей.

Ефективність діяльності системи управління комунальною власністю міста значною мірою залежить від досконалості її нормативно-методичного забезпечення.

Після прийняття Конституції України необхідно розробити цілий ряд законів та нормативних актів, які б чітко регламентували функції та повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю.

Процеси інституціональних та ринкових перетворень на рівні міста потребують застосування нових форм і методів управління його комунальним комплексом. При переході до ринкових відносин особливо зростає роль організаційно-економічних заходів і методів управління, які є невід'ємною частиною механізму управління.

Для управління комунальною власністю великого міста це:

- постанови та рішення ради;
- координація діяльності об'єктів комунальної власності для забезпечення нормальної життєдіяльності міста;
- розробка рекомендацій щодо удосконалення організаційного забезпечення управління комунальною власністю;
- програми сприяння розвитку ринкової інфраструктури;
- регулювання процесів приватизації та демонополізації об'єктів, які належать до комунальної власності;
- забезпечення структурної перебудови місцевого господарства;
- сприяння розвитку малого бізнесу та створенню спільних підприємств;
- передача об'єктів комунальної власності у зацікавлене управління;
- розвиток об'єктів комунальної власності;
- підвищення відповідальності управлінців різних рівнів за ефективне функціонування комунального сектора економіки міста.

Управління комунальною власністю міста за допомогою організаційних методів має здійснюватися в межах чинного законодавства та чітких нормативних актів місцевих органів.

На сучасному етапі організаційні методи управління тісно пов'язані з економічними, суттєво доповнюючи один одного.

В умовах ринку економічні методи управління стають важливим інструментом регулювання розвитку міста. Ефективне застосування податкового, кредитового, дотаційного та субвенційного регулювання, а також системи держзамовлень повинно стимулювати прискорення темпів економічного зростання, розвиток соціальної та виробничої інфраструктури великих міст, відтворення робочої сили тощо. Застосування економічних методів у подальшому має позитивно вплинути і на зростання суспільного споживання.

Деякі з економічних методів розглянемо більш детально.

1. Податкове регулювання

Сьогодні в Україні існують 16 місцевих податків та зборів, які поки що дають місцевим бюджетам досить незначну частку порівняно з аналогічними показниками у розвинутих країнах світу. Поряд зі зростанням ролі фіскальної функції місцевих податків потрібно поширити їх використання в ролі інструмента регулювання господарських процесів у місті (міське податкове регулювання може стимулювати розвиток окремих підприємств, які забезпечують потреби міста, необхідні темпи зростання капіталовкладень тощо).

Ще однією функцією податкового регулювання є надання податкових пільг об'єктам комунальної власності. Широкий діапазон податкових пільг сприятиме прискоренню темпів накопичення, стимулюванню оновлення та модернізації основних фондів комунальних підприємств, призупиненню кризових явищ. За допомогою застосування податкових пільг місцеві органи самоврядування мають змогу проводити диференційовану політику стосовно різних секторів та галузей економіки міста.

2. Кредитна політика

Окрім податкового регулювання, необхідно більш широко застосовувати і кредитне. Міське кредитування є одним із факторів стимулювання діяльності об'єктів комунальної власності, а також інших секторів економіки міста шляхом надання кредитів на пільгових умовах. Для цього в містах, особливо великих, потрібно створити муніципальні банки або кредитні спілки. Пільги по кредитах насамперед отримуватимуть комунальні та інші підприємства на виконання міських комунальних про-

грам. Потрібно також підкреслити, що кредитне регулювання дасть змогу міським органам самоврядування ширше взаємодіяти з фінансовими структурами, сприяти розвитку підприємництва тощо.

3. *Власна інвестиційна діяльність*

Одним з методів управління є регулювання інвестицій. Безперечно, міські органи самоврядування повинні залучати до розвитку об'єктів комунальної власності фінансові ресурси як іноземних фірм, так і вітчизняних державних та комерційних структур. Але значні інвестиції з боку приватного капіталу можливі лише в умовах досить сприятливого інвестиційного клімату, якого державі нині бракує. Тому значна кількість програм місцевого розвитку може здійснюватися лише за кошти місцевого бюджету або за рахунок використання нетрадиційних джерел залучення коштів. Серед них — випуск муніципальних позик, за рахунок яких можна фінансувати деякі програми розвитку місцевої інфраструктури.

Практика випуску внутрішньої місцевої позики вже існує в ряді великих міст України — Києві, Харкові та інших.

4. *Державне (комунальне) замовлення*

Державне (комунальне) замовлення залищається на сьогодні одним з дієвих методів управління і взаємовідносин між міською владою та підприємствами (як комунальними, так і інших форм власності).

Крім вищезазначених, є й інші економічні методи управління комунальною власністю:

- дотації окремим підприємствам та організаціям, які належать до комунальної власності;
- участь в органах врядування акціонерних товариств представників виконавчої влади;
- участь у комерційній діяльності;
- регулювання земельних відносин.

З допомогою організаційно-економічних методів управління комунальною власністю є змога ефективніше використовувати місцеві ресурси, налагодити взаємовідносини між міськими органами влади та підприємствами, стимулювати розвиток окремих підприємств та підприємницьких структур, а в кінцевому підсумку стимулювати розвиток ринкових відносин на території міста.

Органи місцевої влади, виходячи з потреб міста, повинні забезпечити комплексний, збалансований розвиток комунального сектора економіки міста й ефективно його функціонування. Для цього міська виконавча влада має здійснювати функції прогнозування розвитку комунального сектора в цілому та його окремих галузей, економічного регулювання, аналізу й контролю діяльності окремих об'єктів.

Керівництво структур, що належать до комунальної власності, на виконання встановлених органами міського управління завдань, має забезпечити ефективну діяльність підпорядкованих їм установ, підприємств та організацій, збереження комунального майна та випуску якісної продукції чи надання соціально-побутових послуг.

З огляду на суттєві відмінності між об'єктами комунальної власності міста, а також різноплановість функцій, що здійснюються органами місцевого самоврядування, визначають основні групи об'єктів комунальної власності і відповідно застосовують щодо них різні форми та методи управління.

Виходячи з аналізу світового досвіду й розвитку ринкових перетворень на місцевому рівні, всі об'єкти комунального сектора економіки міста можна поділити на три основні групи.

1. Підприємства, організації, установи та інше майно, що завжди чи досить тривалий термін перебуватимуть у комунальній власності міста. Це передусім об'єкти, які пов'язані з задоволенням соціальних потреб населення міста і утримуються та розвиваються за рахунок бюджету (частково або повністю), а також локальні об'єкти виробничої інфраструктури, які за комплексом своїх послуг є монополістами і не можуть бути з огляду на свою специфіку демонополізовані.

Управління цими об'єктами здійснюватиметься шляхом призначення на посаду керівників цих підприємств (установ, організацій), укладення з ними контракту, затвердження статутів підприємств (установ, організацій), затвердження звітів про діяльність комунальних структур, здійснення контролю за фінансовими результатами їхньої діяльності. Тобто на ці об'єкти необхідно зберегти значний адміністративний вплив.

Все, що стосується людини, її життєдіяльності, забезпечення нормального міського середовища, повинно завжди підтримуватися на певному гарантованому рівні, зниження якого неприпустиме ані за якої системи господарювання, ані за яких умов. Тому з боку міських органів управління необхідно також забезпечити ефективно регулювання та координацію роботи цих об'єктів, надавати їм всебічну матеріально-технічну допомогу, сприяти в налагодженні взаємодії з іншими структурними підрозділами, а також — міжнародних зв'язків.

2. Підприємства, організації, установи, які будуть перетворені в акціонерні товариства (відкритого та закритого типу, холдингові компанії). Ці об'єкти функціонують на комерційних засадах як суб'єкти підприємницької діяльності. Вони вступають у відносини з іншими підприємствами, банками, торговими та іншими комерційними структурами, як і інші суб'єкти ринкових відносин, що є недержавними формами власності.

Стосовно цієї групи підприємств необхідно провести чіткий розподіл функцій міського та господарського управління.

Управління цією категорією здійснюється в основному за допомогою пакетів акцій, що залишаються у власності міських органів влади. Пакет акцій надає їм, як і іншим акціонерам, право на участь в органах управління акціонерним товариством та отримання дивідендів. Розмір пакета акцій, що залишається у власності міста, визначається залежно від характеру та значущості діяльності підприємств для життєзабезпечення міста і може коливатися у широкому діапазоні (від 100 до 20—10%).

Участь представників виконавчої влади міста у роботі спостережних рад акціонерних товариств дасть змогу також здійснювати контроль за цінами та номенклатурою продукції і послуг, а також вибором замовників, забезпечити виконання комунального замовлення на необхідні місту товари і послуги.

Створення державних комунальних холдингових компаній у міському господарстві дають можливість на досить тривалий час місцевим органам управління контролювати та координувати діяльність підприємств, забезпечити їх кооперацію.

Крім того, контроль за певними економічними показниками або вибором замовників у тих акціонерних товариствах, де міські органи влади не матимуть контрольного пакета акцій, може здійснюватися шляхом володіння "золотою" акцією з відповідно визначеним правовим статусом.

3. Комунальні підприємства або інші об'єкти комунальної власності, які будуть чи вже приватизовані шляхом викупу трудовими колективами або продані за конкурсом чи на аукціоні.

Управління цією групою об'єктів здійснюватиметься через галузеві структури міського управління суто економічними методами (податки, надання пільг тощо).

Крім зазначених вище форм та методів управління, можна застосовувати і такі:

- здачу комунального майна в оренду юридичним недержавним особам;
- передачу комунального майна в управління юридичним недержавним особам;
- укладення контрактів на обслуговування комунального майна.

Впровадження нових форм та методів щодо управління об'єктами комунальної власності є необхідною умовою подальшого її розвитку. Це сприятиме створенню міцної матеріальної бази для вирішення складних проблем розвитку міста й реальних можливостей діяльності міського самоврядування.

3.2. Соціальна інфраструктура міста

Дослідження проблем розвитку міста показує, що будь-яке місто, особливо велике, необхідно розглядати не тільки як розвинутий центр економіки, а й як складну соціальну систему. Поряд з економічними показниками критерієм ефективності розвитку міста є таке поняття, як “соціальна якість міста”.

Це поняття в комплексі відображає зручність життя населення в даному місті, різноманітні умови життєдіяльності людини, тобто соціальне “самопочуття” людини в даному міському середовищі.

Згідно з популярною в Європі “концепцією здорового міста” (Л.Дул, Е.Джироулт), саме ці аспекти життя міста беруться за основу розробки концепції якісно нового, здорового міста.

Вирішальне значення для соціальної якості міста має стан та рівень розвитку міської соціальної інфраструктури.

Соціальну інфраструктуру міста як категорію територіальної економіки слід визначити як підрозділ міського господарства, інтегрованою ланкою якого є комплекс об’єктів, що об’єднує матеріальні та організаційні елементи обслуговування населення міста.

Функціональне призначення соціальної інфраструктури — надання населенню матеріальних та нематеріальних послуг щодо задоволення різноманітних його потреб, створення якісних умов його мешкання.

З функціонального призначення та функцій, що виконує соціальна інфраструктура (виробничо-обслуговуюча — створення необхідних умов відтворення робочої сили; демографічна — збереження і поліпшення здоров’я населення та створення позитивного впливу на демографічну ситуацію в місті; рекреаційна — збільшення та сприяння раціональному використанню вільного часу людини; функція вдосконалення структури зайнятості міського населення та інші), впливає її важлива роль в економіці міста.

Однією з найважливіших пропорцій розвитку міста, структури його економіки є співвідношення між виробничою сферою міського господарства та соціальною інфраструктурою міста. Виробничий комплекс міста і со-

ціальна інфраструктура тісно взаємопов'язані. З одного боку, соціальна інфраструктура активно (як прямо, так і опосередковано) впливає на ефективність виробничої сфери. З другого — розвиток соціальної інфраструктури міста може здійснюватися лише за умови відповідного рівня розвитку виробничих галузей господарства міста і відображає рівень їх розвитку.

Так, для міста з розвинутою містоутворюючою сферою, на території якого зосереджена велика кількість різноманітних підприємств і організацій соціальної інфраструктури, є чимало сприятливих умов розвитку (будівельна база, кваліфіковані робітники тощо). Але водночас є потреба більш інтенсивного функціонування об'єктів та підрозділів, що зумовлене саме розвинутою містоутворюючою сферою. Це тільки одна із специфічних рис соціальної інфраструктури міст. Є й інші.

Так, у великому місті, що, зрозуміло, займає значну територію, об'єкти соціальної інфраструктури мають бути рівномірно розміщені, щоб надавати відповідні послуги мешканцям усіх районів. При цьому розширення мережі установ соціальної інфраструктури за рахунок будівництва нових об'єктів у великому місті обмежене складною містобудівною ситуацією.

Основний склад соціальної інфраструктури великих міст об'єктивно доповнюється рядом підрозділів, які пов'язані з епізодичним, спеціальним та унікальним рівнями обслуговування. Її об'єкти мають додаткове навантаження, пов'язане з обслуговуванням не тільки постійних мешканців міста, а й численних гостей.

Взагалі ж, щодо складу соціальної інфраструктури на рівні міста, то за набором елементів вона відмінна від невиробничої сфери, поняття, яке застосовується в статистиці, в традиційній класифікації галузей народного господарства.

За складом об'єктів та їх функціональним призначенням соціальну інфраструктуру міста можна розподілити на соціально-побутову та соціально-духовну.

До *соціально-побутової інфраструктури* міста належать такі підрозділи: житлове господарство (житловий фонд та організації безпосереднього його обслуговування), комунальне господарство в частині обслуговування

населення (водопровід, каналізація тощо), місцеві транспорт і зв'язок, торгівля, громадське харчування та побутове обслуговування населення.

Соціально-духовна інфраструктура міста складається з таких підрозділів: освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, культура, фізкультура і спорт.

Звичайно, така класифікація соціальної інфраструктури умовна, адже всі її підрозділи беруть участь у створенні нормальних умов життєдіяльності людини для задоволення усього спектру її потреб.

Але такий підхід має значення при розгляді економічного та організаційно-функціонального аспектів діяльності об'єктів та підрозділів соціальної інфраструктури міста. З цієї точки зору, підрозділи соціально-побутової та соціально-духовної інфраструктур децю відмінні.

Так, об'єкти соціально-побутової інфраструктури створюють повсякденно-побутові (в широкому розумінні) умови життєдіяльності людини, надають здебільшого матеріальні послуги. Ці послуги (за деяким винятком) платні.

Об'єкти соціально-духовної інфраструктури задовольняють потреби людини в підтриманні та розвитку фізичних здібностей, в інтелектуальному, моральному розвитку. Послуги цих об'єктів переважно нематеріальні, а надання їх відбувається як на платній, так і на безоплатній основі.

Крім того, підрозділи соціально-побутової інфраструктури порівняно з підрозділами соціально-духовної інфраструктури (за умовами та результатами функціонування) на сучасному етапі більш придатні до реформування відносин власності, реструктуризації, до того ж вони мають інший механізм управління з боку міської адміністрації.

В цілому соціальна інфраструктура міста, зважаючи на функціональне призначення, різноманітний склад та особливості господарювання, являє собою складний, комплексний об'єкт управління.

Впродовж останніх 5—7 років система управління міською соціальною інфраструктурою, як і загалом механізм управління містом, зазнала істотних змін у напрямі вдосконалення.

Але все ж таки за наявної організаційної структури управління міським господарством, що ґрунтується на поєднанні функціональних та галузевих принципів, управління соціальною інфраструктурою розчиняється в ієрархії багатьох підрозділів управління і є практично неадекватним своєму функціональному призначенню.

Елементи соціальної інфраструктури міста за такої системи міського управління розглядаються як окремі невиробничі галузі міського господарства, адже немає методичної єдності щодо них як до підрозділів соціальної інфраструктури міста. Це призводить до порушення комплексного розвитку міської соціальної інфраструктури в цілому. Потребує удосконалення система показників розвитку соціальної інфраструктури, в якій основна увага приділяється показникам розвитку матеріальної бази, а якісні соціально значущі зміни (тобто результати цього розвитку) належно не відображаються. Є також інші недоліки методично-аналітичного характеру.

Крім того, нині на соціальну інфраструктуру міста значний вплив справляють бурхливі зміни у нормативно-правових, організаційно-економічних, соціальних умовах функціонування. Це зумовлює необхідність нагальної реорганізації системи управління нею та відповідні зміни функцій міської адміністрації щодо управління.

Так, разом з реформуванням цієї сфери, приватизацією та комерціалізацією об'єктів виникають нові можливості активізації її функціонування. З огляду на специфіку соціальної інфраструктури, міські органи влади повинні впроваджувати особливий механізм регулювання цього процесу (диференційний підхід до підрозділів соціально-побутової та соціально-духовної інфраструктур щодо реформування, збереження назавжди або на досить тривалий термін так званої "муніципальної" ланки соціальної інфраструктури тощо) і відповідно повинні мати для цього права й можливості.

Для того, щоб мати більш чітке уявлення проблем розвитку міської соціальної інфраструктури та функцій міської адміністрації щодо управління об'єктами, розглянемо окремі її підрозділи.

3.2.1. Соціально-побутова інфраструктура міста

Серед основних підрозділів соціально-побутової інфраструктури міста слід визначити:

- житлове господарство;
- комунальне господарство;
- торгівлю;
- громадське харчування;
- побутове обслуговування населення;
- міський транспорт.

Перші два підрозділи міської соціально-побутової інфраструктури — житлове та комунальне господарство — розглядаються у § 3.3 даного посібника.

Торгівля, як елемент соціальної інфраструктури міста, — це мережа роздрібної торгівлі. До її складу належать магазини, павільйони, кіоски, ринки та інші торговельні заклади, які задовольняють потреби населення міста у продовольчих та непродовольчих товарах, а також виконують необхідні види робіт щодо доведення товарів до споживача, організації їх продажу.

Окрім безпосереднього впливу на умови проживання населення міста, торгівля — один з головних факторів формування споживчого ринку міста, підрозділ, який зв'язує виробництво товарів у місті та його споживання. Тому стан та рівень розвитку міської торгівлі має визначальне значення для соціально-економічного розвитку міста взагалі.

Громадське харчування, як підрозділ соціальної інфраструктури міста, — це загальнодоступна мережа закладів громадського харчування, яка складається з їдалень, кафе, барів, ресторанів та інших закладів громадського харчування. Діяльність їх спрямована на задоволення потреб населення у харчуванні в різноманітних продуктах харчування, а також на раціоналізацію вільного часу людини.

Щодо міського споживчого ринку, то на сучасному етапі, як і споживчий ринок країни в цілому, він характеризується нестабільністю, що зумовлено спадом виробництва, обмеженою платоспроможністю населення, зростанням роздрібних цін. Товарна маса, що пропонується населенню як на організованому, так і на неорга-

нізованому ринках, останнім часом в основному відповідає платоспроможному попиту, але це досягається не за рахунок зростання фізичної маси товарів, а внаслідок зростання їх вартості, цін у цілому.

До того ж на стан міського споживчого ринку впливає радикальне реформування міської торгівлі та громадського харчування. Майже всі об'єкти цих підрозділів (за винятком деяких відомчих та загальнодержавних) було передано до міської комунальної власності. Це об'єкти малої приватизації, що підлягають першочерговій приватизації. На сьогодні більша частина об'єктів торгівлі та громадського харчування вже приватизована. За кількістю об'єктів, що приватизуються, за темпами приватизації ці галузі переважають усі інші галузі міського господарства.

Відповідно відбуваються істотні зміни у структурі товарообігу за формами власності. Так, протягом 1990-1995 рр. у товарообігу України зменшилась частка державної торгівлі — з 70 до 32,6%, збільшилась частка торгівлі колективної та інших форм власності — з 30 до 62,5% та приватної торгівлі — до 4,9%.

Реформування торгівлі та громадського харчування поживляє функціонування цих підрозділів, спонукає їх до гнучкішої діяльності в умовах конкуренції, швидкого реагування на зміни попиту та попитуотворюючих факторів. Водночас мають місце і негативні тенденції (необґрунтоване перепрофілювання торговельних закладів, вимивання дешевих товарів, погіршення торговельного обслуговування соціально незахищених груп населення тощо).

Тому система управління цими підрозділами міською адміністрацією має зазнати радикальних змін. З одного боку, скорочується діапазон оперативного управління цими підрозділами, обсяг безпосереднього контролю за їхньою діяльністю, з другого — відчувається потреба у новому змісті та важелях управління, за допомогою яких міські органи управління реально впливали б на поліпшення торговельного обслуговування населення, недопущення соціального напруження в місті.

Нині проводиться певна робота щодо впорядкування діяльності закладів торгівлі та громадського харчування.

Впроваджено ліцензування торговельної діяльності у сфері оптової, роздрібної торгівлі та громадського харчування щодо реалізації продовольчих і непродовольчих товарів. У місті суб'єктам підприємницької діяльності міськими органами управління (як правило, управління з питань торгівлі) видаються ліцензії та сертифікати на право здійснення торговельної діяльності. На право здійснення імпорту — експорту, оптової і роздрібної торгівлі певними видами продукції у 1995 р. було видано сертифікати 15-ти видів.

На сучасному етапі міська адміністрація в управлінні торгівлею та громадським харчування має вживати таких заходів:

- впровадження такої системи управління цими підрозділами соціальної інфраструктури міста, щоб об'єктами управління були не суб'єкти діяльності, а процеси, що проходять на споживчому ринку;
- проведення комплексу невідкладних організаційних заходів щодо створення реальних важелів впливу на рівень обслуговування населення в умовах кардинального реформування цих галузей (зокрема збереження профілю основної мережі продовольчих магазинів, запобігання руйнації загальнодоступної мережі громадського харчування);
- постійний контроль за рівнем обслуговування пільгових категорій населення та стимулювання підвищення цього рівня шляхом пільг щодо оренди приміщень, місцевих податків тощо.
- сприяння насиченню міського споживчого ринку;
- координація роботи щодо створення запасів продовольчих товарів на міжсезонний період;
- продовження роботи по сертифікації та ліцензуванню різних видів торговельної діяльності з метою впорядкування господарської та підприємницької діяльності, захисту інтересів покупців, дотримання екологічних, медико-санітарних норм і правил;
- упорядкування міських ринків, насамперед непродовольчих, запобігання торгівлі у невстановлених місцях, організація нових ринків, по можливості в місцях, де вже функціонують стихійні ринки, а також інші заходи.

Побутове обслуговування населення, як підрозділ соціальної інфраструктури міста, — це мережа різноманітних організацій, що надають населенню послуги господарського та побутового характеру і тим самим поліпшують побутові умови життєдіяльності населення, збільшують обсяг його вільного часу, особливо жінок. Ця мережа складається з будинків побуту, ательє, майстерень, побутових кіосків та інших сервісних установ.

На рівні міста цей підрозділ має найбільш різноманітну структуру організацій з урахуванням видів послуг, що надаються.

Сучасне побутове обслуговування в місті являє собою комплекс більш як 20 підгалузей. Крім того, вони поділяються на виробничі та невиробничі види побутового обслуговування.

Підгалузі побутового обслуговування населення відрізняються одна від одної розміром та характером підприємств, що входять до їхнього складу, рівнем розвитку матеріальної бази.

Нині в побутовому обслуговуванні, як і в торгівлі та громадському харчуванні, здійснюється стрімке реформування. Як і об'єкти цих підрозділів, підприємства побутового обслуговування були передані в комунальну власність. За кількістю об'єктів, що приватизуються, це третя (після торгівлі та громадського харчування) галузь міського господарства. Відповідно реформування зазнає структура підприємств побутового обслуговування за формами власності (зменщується частка державних підприємств, установ, організацій).

Ці процеси стимулюють розвиток сфери побутових послуг населенню, сприяють розширенню мережі, збільшенню різноманітності видів послуг.

Широкий вибір послуг сьогодні пропонується в місті численними підприємствами, фірмами, приватними особами, але користуватися ними може обмежене коло споживачів. Підвищення цін і тарифів на платні послуги, низька платоспроможність населення та збільшення витрат на придбання продуктів харчування призвели до того, що значна частина населення змушена відмовляти собі у найнеобхідніших побутових послугах.

Управління побутовим обслуговуванням на рівні міської системи управління в цих умовах має ґрунтуватися на тих самих принципах, що й управління торгівлею та громадським харчуванням.

Міська адміністрація повинна сприяти радикальній перебудові всіх ланок сервісного обслуговування населення, але за умови впровадження відповідних важелів з метою подолання стихійності розвитку процесів у сфері послуг, збереження на певному обов'язковому рівні надання послуг пільговим категоріям населення.

Щоб зберегти певний рівень обслуговування населення, при проведенні приватизації підприємств побутового обслуговування вважається доцільним залишити у комунальній власності міста певну мережу побутових підприємств (кількість яких, як правило, становить 10—15 відсотків від усієї кількості міських об'єктів побутового обслуговування), а також встановлювати для окремих підприємств побутового обслуговування термін 5 років, впродовж якого приватизоване підприємство не може змінювати профілю діяльності та зменшувати обсягу виробництва.

Міський транспорт — елемент соціально-побутової інфраструктури міста, який надає транспортні послуги населенню міста. До нього належать трамвай, тролейбус, автобус, легковий автотранспорт (в частині обслуговування населення), а також метрополітен (у великих містах — Києві, Харкові, Дніпропетровську).

Рівень розвитку цього підрозділу соціальної інфраструктури міста залежить від категорії міста. Так, у великому місті, де відчутний дисбаланс у розміщенні житла та робочих місць, збільшенні кількості зустрічних транспортних потоків, є потреба у піднесенні рівня розвитку цього підрозділу.

На міському рівні управління транспортом здійснюється як прямо (перебувають у міській комунальній власності та підпорядковані міському трамвайно-тролейбусному управлінню або іншому спеціальному підрозділу міської системи управління трамвай, тролейбус і організації по їх експлуатації та обслуговуванню), так і опосередковано: контролюються або погоджуються лише деякі питання розвитку автотранспорту (як підгалузі

міського транспорту), метрополітену (який належить до загальнодержавної власності).

Міський зв'язок — це комплексний підрозділ соціальної інфраструктури міста, який надає населенню різноманітні послуги в галузі комунікацій. У частині обслуговування населення до його складу належать відділення зв'язку, телефонні станції та телефонна мережа, телеграф тощо.

На відміну від інших підрозділів соціально-побутової інфраструктури, реформування міського транспорту та зв'язку відбувається значно повільнішими темпами.

3.2.2. Соціально-духовна інфраструктура

Система освіти в місті — це мережа закладів освіти від дитячих садків до установ післядипломної освіти, в яких навчаються та виховуються діти, школярі, студенти.

Найважливіша економічна функція освіти — створення бази для підготовки і сама підготовка кваліфікованої робочої сили, фахівців у пропорціях і кількості, потрібних для народного господарства.

Сюди належать: дошкільні заклади, середні загальноосвітні заклади, мережа позашкільного виховання, професійно-технічні навчальні заклади, спеціальні навчально-виховні заклади, вищі навчальні заклади I—II ступенів акредитації та вищі навчальні заклади III—IV ступенів акредитації.

Кількість вищих навчальних закладів залежить від категорії міста. У великих містах їх більше, у малих — може не бути зовсім. У системі сучасної освіти створено нові типи навчальних закладів, такі як гімназії, ліцеї, коледжі.

Система дитячих дошкільних установ складається з міських, відомчих та приватних. Останні користуються дедалі більшим успіхом у тих батьків, які мають порівняно високі грошові доходи. Таких приватних дитячих установ ще небагато, і створюються вони переважно у великих містах.

Відомчі дошкільні заклади фінансуються і утримуються підприємствами та організаціями, яким вони належать. Останнім часом мають місце факти безпідставного закриття та перепрофілювання відомчих дитячих

закладів через неспроможність підприємств їх утримувати. Міські органи управління мають обмежені можливості щодо контролю цього процесу. Це призводить до скорочення мережі дошкільних установ міста, збільшення навантаження на міську мережу дитячих дошкільних установ. Доцільною є передача таких закладів до комунальної власності міста.

Найчисленніша група дитячих дошкільних закладів належить до комунальної власності міста (або району міста у містах з районним поділом). На сьогодні рівень забезпеченості місцями в дитячих дошкільних установах по містах України досить високий. Але цей показник має тенденцію до зниження, що пов'язано зі зміною демографічної ситуації, продовженням тривалості відпусток матерям по догляду за дитиною до 3-х років, різким погіршенням соціально-економічного становища родини, неспроможністю сім'ї оплачувати перебування дитини в дошкільному закладі, зниженням рівня зайнятості населення тощо.

Система загальноосвітніх шкіл міста складається головним чином з міських шкіл, навчання в яких безплатне. Але мережа загальноосвітньої освіти розширюється останнім часом за рахунок закладів, заснованих на приватній, колективній власності на платній основі (ліцеї, гімназії).

Великою проблемою загальноосвітньої школи є забезпеченість кадрами, яка має сталу тенденцію до зменшення внаслідок низької оплати праці вчителів, що призводить до зниження рівня виховання, викладання та тим самим в цілому до зниження рівня освіти молоді.

Крім того, в містах, особливо у великих, є проблема нерівномірного розміщення шкіл по території міста, передусім у нових районах. Це призводить до позмінного ведення навчального процесу в деяких школах, перевищення граничної наповненості класів до 30 учнів.

Система професійно-технічної підготовки складається з професійно-технічних училищ, технікумів, технічних та гуманітарних коледжів. На відміну від міських дошкільних дитячих закладів та загальноосвітніх шкіл, які підпорядковані безпосередньо міським органам управління, утримуються містом, фінансуються з міського

бюджету, професійно-технічні училища, за деяким винятком, підпорядковуються Міносвіти України.

Цьому ж міністерству підпорядкована *система вищих навчальних закладів*. На сьогодні в Україні діє понад 900 вищих навчальних закладів, які розташовані саме в містах. З них, треба зазначити, майже 10% — у Києві. Кількість студентів у Києві в розрахунку на 10 тисяч мешканців становить 784, що значно більше, ніж у Берліні, Варшаві, Будапешті.

За останні три роки відбуваються значні зміни статусу вищих навчальних закладів. Формується альтернативна система вищих навчальних закладів, що ґрунтується на недержавній формі власності. Серед них є такі, що створені приватними фірмами, банками, асоціаціями, міжнародними організаціями, мають кваліфіковані кадри, розвинуту матеріальну базу, власні напрями підготовки спеціалістів. Проте є й такі, що не відповідають вимогам вузівської освіти.

Перед міськими органами стоять завдання: вдосконалення матеріальної бази дошкільних дитячих та загальноосвітніх закладів і пошук для цього, в умовах дефіциту міського бюджету, нових, додаткових джерел фінансування; сприяння освітнім закладам у розвитку різних форм самостійного господарювання з метою поліпшення їх матеріального становища; створення умов для розширення мережі закладів освіти, заснованих на різних формах власності (ліцензування, формування системи, організаційно-методичне забезпечення тощо).

Система охорони здоров'я міста є важливим фактором, який зумовлює рівень якості життя міського населення, збільшення тривалості життя та активної діяльності людини, формування гармонійної особистості.

Як елемент соціально-духовної інфраструктури, охорона здоров'я являє собою мережу лікувально-профілактичних закладів, діяльність яких спрямована на збереження та поліпшення стану здоров'я населення міста, забезпечення високої і тривалої працездатності людини, попередження й лікування хвороб, профілактику захворювань, задоволення потреб населення міста у лікарських засобах та медичному обслуговуванні.

До складу міської мережі охорони здоров'я належать поліклініки, лікарні, медичні консультації, амбулаторії, санепідемстанції, різноманітні медичні та діагностичні центри, станції швидкої допомоги, спеціалізовані науково-медичні установи та інші медичні заклади.

Мережа охорони здоров'я міста складається з комунальних закладів (більшість поліклінік, лікарень), загальнодержавних закладів (клініки, науково-дослідні медичні установи тощо), відомчих медичних об'єктів (амбулаторії, поліклініки, медичні пункти та ін.), а також різноманітних недержавних медичних установ.

Міські комунальні медичні заклади утримуються переважно за рахунок міського бюджету. Управління цими закладами здійснюється структурними підрозділами міської адміністрації, передусім міським управлінням (відділом) охорони здоров'я. На сьогодні ці заклади мають безліч проблем — незадовільний рівень матеріально-технічної бази, фізично та морально застаріле обладнання, постійне зменшення кількості медичних працівників тощо.

Усі ці проблеми пов'язані (як і в усіх підрозділах соціально-духовної інфраструктури міста) з незадовільним фінансовим забезпеченням. В умовах браку бюджетних коштів міські органи охорони здоров'я та медичні заклади безпосередньо змушені спрямовувати свою діяльність на пошук внутрішніх резервів, реорганізацію процесів лікування та оздоровлення населення, скорочення невиробничих витрат, які, за підрахунками, сягають до 20% наявних видатків.

У мережі міських комунальних закладів охорони здоров'я запроваджуються і нові методи господарювання, збільшується обсяг медичних послуг, що надаються цими закладами на комерційній основі. Це, безумовно, сприяє поліпшенню їх матеріального становища. Але, зважаючи на те, що користуються послугами цих закладів здебільшого найменш соціально захищені групи населення (діти, інваліди, люди похилого віку), розширення цих процесів потребує як нормативно-правового регулювання на державному рівні, так і контролю з боку міських органів.

Мережа недержавних медичних закладів міста формується як альтернативна форма медичного обслуговування населення на платній основі. Ці медичні установи мають якісне обладнання, кваліфікованих фахівців. Але користуватись їхніми послугами спроможні лише певні категорії населення, які мають порівняно високі грошові доходи.

Головним завданням міської системи соціального забезпечення (як і державно-регіональної системи соціального забезпечення взагалі) є захист прав кожного мешканця міста щодо реалізації законодавчо визначених соціально-економічних гарантій у забезпеченні та підтримці певного рівня життя.

Наявна міська система соціального забезпечення являє собою комплекс різноманітних та різновідомчих елементів. До їх складу входять відділи, управління з питань соціального захисту (забезпечення) міської системи управління, а також структурні підрозділи органів державної системи соціального захисту (Мінпраці, Державна служба зайнятості Мінпраці, Міністерство соціального захисту населення, Пенсійний фонд, Фонд соціального захисту інвалідів, Фонд соціальної адаптації молоді та інші).

Але основним елементом цієї системи є управління (відділ) соціального захисту, що входить до структури міської адміністрації. Запровадження ринкових відносин спричинило різке зростання поля соціальних ризиків, значне збільшення кількості населення, яке потребує допомоги з боку держави.

Кількісні та якісні зміни соціальних проблем населення зумовили необхідність розширення організаційної структури управління (відділу).

До міської системи соціального захисту належать також різні фонди соціальної допомоги (як державної, так і недержавної форми), фонди соціального страхування та різноманітні громадські установи.

Сьогодні в місті існує дві форми соціального захисту та соціального забезпечення: обов'язкова й додаткова. Перша — надання (згідно з чинним законодавством) з міського бюджету або безпосередньо з державного бюджету допомоги найменш соціально захищеним громадянам у вигляді грошових виплат або надання різно-

манітних послуг (безплатного харчування, соціальної реабілітації та інших). Друга форма — надання допомоги різними недержавними структурами.

Саме з другою формою пов'язані перспективи розвитку міської системи соціального захисту. Міська адміністрація одночасно зі стабілізацією фінансового становища міської системи соціального забезпечення повинна створювати нормативно-правові та організаційні умови розвитку приватних соціальних фондів, приватного страхування, недержавних пенсійних фондів, інституту соціального партнерства.

Підгалузь *культури* в місті представлена широкою мережею культурно-просвітніх, мистецьких, розважальних закладів, основними функціями яких є підвищення рівня суспільної свідомості, розвиток вільної гармонійної особистості, організація дозвілля населення, збереження і примноження культурних надбань тощо.

На сьогодні мережа культурних закладів міста за формами власності різноманітна. В місті функціонують культурні установи загальнодержавної, міської комунальної власності (комунальної власності районів міста в містах з районним поділом), колективної та приватної власності. Як і щодо інших підрозділів соціально-духовної інфраструктури міста, міські органи управління, зокрема підрозділ системи міського управління, що безпосередньо відповідає за розвиток культури в місті — міське управління (відділ) культури, — фінансують, утримують, управляють мережею міських комунальних закладів культури. Стосовно культурних установ інших форм власності, міські органи повинні створювати умови для їх функціонування, контролювати деякі аспекти їхньої діяльності.

До складу галузі в містах, особливо великих, належить ряд установ, яким надається статус національних. Майно таких закладів перебуває у загальнодержавній власності, їх фінансування повністю забезпечується за рахунок державного бюджету. Такі заклади не підлягають приватизації, хоча певні види послуг можуть надаватися ними на комерційних засадах.

Найбільше таких установ у Києві — 12. Серед них: Національна опера України, Національний музей історії

України, Державний музей українського образотворчого мистецтва, Державний академічний український драматичний театр імені Івана Франка та інші.

Щодо міської комунальної мережі закладів культури — для міста в умовах постійного дефіциту бюджету утримувати їх з кожним роком стає дедалі важче. Соціальна та економічна криза в Україні об'єктивно гостро вплинула на розвиток культури і мистецтва в державі, на стан закладів культури, зокрема міських. Матеріально-технічна база деяких міських культурних установ — у катастрофічному стані, багато художніх колективів от-от можуть припинити свою діяльність через відсутність фінансів, суттєво скорочується поповнення фондів міських бібліотек, музеїв та інших закладів культури.

Для вирішення цих проблем, безумовно, необхідно вжити невідкладних заходів на державному рівні, але перед міською адміністрацією вони висувають додаткові завдання щодо утримання мережі міських закладів культури.

В цих умовах шляхом подолання проблем закладів культури може бути розвиток різних форм їхнього комерційного господарювання, залучення до міської мережі культури коштів недержавних організацій, приватного капіталу.

При цьому треба мати на увазі, що у складі міської мережі перебуває переважна частина установ культури, діяльність яких має здійснюватися переважно на основі безплатних послуг. Вони не повинні підлягати повній комерціалізації.

Тому разом зі створенням сприятливих умов для нових форм господарювання закладів культури міська адміністрація повинна визначити шляхи утримання та розвитку закладів культури, послуги яких не будуть повністю переведені на комерційну основу.

Так, додатковим джерелом коштів для потреб міських закладів культури може бути розширення податкових пільг як для самих організацій культури, так і для фізичних та юридичних осіб, які готові вкладати свої кошти у їх розвиток.

Функціями міських об'єктів підгалузі фізкультура і спорт є підвищення рівня фізичної культури населення

міста, який характеризується зростанням кількості людей, що займаються спортом, регулювання соціального процесу, пов'язаного зі зміцненням здоров'я населення міста і всебічним розвитком особистості, підвищення соціально-економічної ефективності та якості фізкультурно-масової роботи, продовження творчого довголіття і зростання тривалості життя, організація дозвілля та активного відпочинку мешканців міста.

Мережа галузі складається з численних об'єктів, до складу яких входять: стадіони, спортивні майданчики, басейни, спортивні школи та клуби, спеціалізовані спортивні установи та інші спортивні споруди.

Для кількісного та якісного розвитку фізкультури і спорту має бути створена відповідна матеріально-технічна база та кваліфіковані працівники. Нині вона значно погіршилася, скорочується мережа дитячих спортивних закладів, бракує фахівців.

З огляду на це сьогодні перед міською адміністрацією — міським управлінням (відділом) фізичної культури та спорту — поставили такі завдання: збереження спортивної інфраструктури міста для масових занять населення, підвищення ефективності діяльності дитячої та юнацької спортшколи, організація мережі спортивних закладів недержавних форм власності, створення сприятливих умов для комерційної діяльності фізичних та юридичних осіб (як вітчизняних, так і зарубіжних), які вкладають спонсорські кошти і матеріальні засоби у розвиток спорту в місті.

Вирішення цих та інших завдань в усіх підрозділах соціально-духовної інфраструктури має відбуватися з додержанням оптимального співвідношення між розвитком недержавних і приватних спортивних закладів та збереженням на певному рівні міської мережі спортивних установ, які функціонують переважно на некомерційній основі. Визначення оптимального рівня цього співвідношення на основі врахування потреб різних категорій населення є функцією міських органів управління.

В межах своїх повноважень вони відповідають практично за всі сфери життєдіяльності людини. Тому й повинні постійно дбати про вдосконалення соціальної інфраструктури міста, підвищення якості умов життєдіяльності населення.

3.3. Житлово-комунальне господарство міста

3.3.1. Структура житлово-комунального господарства міст України

Якість життя в місті визначається передусім забезпеченістю житлом, ступенем його благоустрою, який, у свою чергу, цілком залежить від послуг, що надає житлово-комунальне господарство.

Житлово-комунальне господарство — одна з галузей господарчого комплексу міста, його містообслуговуючої сфери. Галузь має життєво важливе значення як для населення міста, так і для функціонування господарства міста. Взагалі, без розвинутої міської інфраструктури, яка створюється та забезпечується підприємствами житлово-комунального господарства, неможливе існування будь-якого міста.

Рівень розвитку житлово-комунального господарства в різних містах України дуже коливається. У великих промислово розвинутих центрах показники розвитку мають високий рівень, і, навпаки, у невеликих містах, де міська інфраструктура ще не досягає належного рівня, вони набагато нижчі. Особливо це стосується таких підгалузей житлово-комунального господарства, як водопровідно-каналізаційне господарство, газо-, тепло-, електропостачання, шляхове господарство.

В цьому розділі структура, основні функції та показники діяльності підгалузей місцевого житлово-комунального господарства наведені на прикладі м. Києва, для якого характерні всі суперечності та проблеми розвитку цієї галузі.

Житлово-комунальне господарство м. Києва має, з одного боку, високий, порівняно з іншими містами, рівень розвитку. Це об'єктивно зумовлено потребами та умовами розвитку у провідному соціально-економічному центрі держави (наявність розвинутої виробничої бази, кваліфікованої робочої сили тощо). З другого — додаткове навантаження, навіть перенавантаження, в умовах якого функціонують об'єкти галузі саме тому, що Київ — провідний соціально-економічний центр держави.

Характерним прикладом є водопровідне господарство міста, яке не задовольняє в повному обсязі потреб ви-

робничої сфери у водопостачанні. Водночас частка промислового водокористування в місті значно перевищує рівень, характерний для міст України з розвинутими системами водопостачання таких, як Донецьк, Алчевськ та інші.

Структура житлово-комунального комплексу міст України мало чим відмінна від житлово-комунальних комплексів розвинутих міст інших країн світу. Вона має 10—12 підгалузей, до яких входить значна кількість господарських одиниць — юридичних осіб. Більшість з них входить до складу галузевих підрозділів на правах структурних підрозділів.

Галузь складається з таких підгалузей:

- житлове господарство;
- водопровід та водопостачання;
- каналізаційне господарство;
- шляхове господарство;
- зелене господарство;
- газопостачання;
- теплопостачання;
- електропостачання;
- благоустрій та санітарне очищення міста;
- зовнішнє освітлення міста;
- система протизсувних заходів;
- ритуальне обслуговування.

Функціональне призначення *житлового господарства* як підгалузі комунального господарства міста — обслуговування житлового фонду міста, надання різноманітних комунальних послуг та виконання робіт безпосередньо в житлових будинках і на житлових масивах, здійснення ремонтно-будівельних, спеціалізованих та монтажно-налагоджувальних робіт в житловому і нежитловому фонді міста, належна експлуатація нежилых будинків, утримання маневреного житлового фонду, проведення єдиної технічної політики в житловому господарстві з питань теплофікації, диспетчеризації, модернізації, оснащення їх інженерним обладнанням.

До системи житлового господарства входять житлово-експлуатаційні та ремонтно-будівельні дільниці, що діють на території всього міста. Як правило, в кожному місті є також спеціальний орган, який виконує функції проведення інвентаризації і паспортизації нежилых бу-

динків та споруд державних, кооперативних, громадських організацій, установ; проведення технічного обліку домоволодінь, які належать громадянам на правах приватної власності; здійснення реєстрації документів на право власності на квартири, садові ділянки (Бюро технічної інвентаризації — БТІ).

Завдання розвитку житлового господарства міст полягає у досягненні оптимального співвідношення між темпами житлового будівництва та рівнем забезпеченості будинків комунальними послугами. Слід відмітити вкрай небезпечну тенденцію відставання розвитку сфери обслуговування та інженерної інфраструктури в районах житлового будівництва, яка склалася в більшості міст України.

Водопровідно-каналізаційна підгалузь житлово-комунального господарства здійснює водозабезпечення міста, функціонування каналізаційного господарства, біологічне очищення води, ремонтно-будівельні роботи на об'єктах водопровідно-каналізаційного господарства.

За споживанням води Київ, як і більшість промислових міст України, випереджає інші великі міста Європи (див. табл. 3.3.1).

Таблиця 3.3.1. Споживання води в містах Європи

Місто	Споживання води, тис м ³ /добу		
	всього	на житлово-комунальні потреби	на промислові потреби
Будапешт	324,3	179,2	82,1
Відень	152,5	*	*
Мілан	259,4	243,6	15,7
Мюнхен	138,5	*	*
Париж	207,6	191,6	8,0
Рим	395,5	*	*
Київ	1291,8	934,0	357,8

* даних немає.

Наведені дані свідчать про нераціональне використання водних ресурсів. Це зумовлює необхідність вжиття цілого ряду заходів щодо економії водоспоживання, зокрема удосконалення мережі водопроводів та водопровідних магістралей і їхній подальший розвиток; збільшення потужності міського водопроводу, реконструкції

об'єктів водопостачання та інтенсифікації їх функціонування, вжиття додаткових технічних заходів, спрямованих на поліпшення якості питної води та зниження експлуатаційних витрат.

Сьогодні втрати і непродуктивне витрачання води в містах України досить значні. Наприклад, у Києві в деяких житлово-комунальних організаціях втрата води сягає 20% від обсягу постачання, а на окремих промислових підприємствах — до 40%.

З метою зниження рівня непродуктивних витрат води на господарські потреби необхідно систематично проводити профілактичні огляди і ремонт обладнання, зменшити відпуск питної води промисловим підприємствам, використовувати економічні важелі для стимулювання економного витрачання води.

Одним з головних напрямів удосконалення системи водопостачання в містах є внесення змін до структури споживання води шляхом збільшення обсягу її подачі на господарсько-побутові потреби.

Зараз використання води на промислові та господарсько-побутові потреби, наприклад, у Києві, має співвідношення — 28% та 72%, тоді як у великих містах Європи цей рівень — 10% та 90%.

Зменшення частки промислового водокористування можливе за рахунок упорядкування промислового водокористування шляхом упровадження зворотних та безстічних систем на виробничих підприємствах.

Каналізаційне господарство міст являє собою складний комплекс інженерних споруд, що складається з каналізаційних мереж, насосних станцій, систем біологічного очищення стічних вод.

Майже у всіх великих містах України наявна диспропорція між кількістю стічних вод, що відводяться, і потужністю очисних споруд, що призводить до різкого погіршення якості очищення або до скидання частини неочищених стічних вод у водойми.

Тож, спираючись на світовий досвід та враховуючи реалії, розвиток каналізаційної системи міст України має відбуватися у напрямі подальшого розширення діючих і будівництва нових комплексів очисних споруд, насамперед каналізаційних колекторів глибокого закла-

дення, які забезпечують найбільш економічні умови експлуатації каналізації. Потрібно вводити додаткові потужності для доочищення стічних вод, які створюють умови для подальшого їх використання на потреби технічного водопостачання.

Головні функції підприємств шляхового господарства міст — це виконання комплексу робіт щодо утримання, нагляду та ремонту шляхів, мостів та шляхово-транспортних споруд (шляхопроводів, підземних переходів, підземної зливної каналізації, громадських туалетів тощо), а також утримання техніки для прибирання міських вулиць і площ.

Показники розвитку та якісні показники шляхової мережі міст України бажають бути кращими. Так, дані порівняльної таблиці 3.3.2 свідчать, що за показником загальної довжини доріг з асфальтобетонним покриттям м.Київ значно відстає від інших великих міст Європи. Наприклад, у Римі довжина таких доріг у 2,9 раза більша, ніж у Києві, Мюнхені — у 2,6 раза, Будапешті — в 2,1 раза.

Таблиця 3.3.2. Показники розвитку шляхового господарства міст Європи

Місто	Чисельність населення, тис.чол.	Площа міста, кв.км	Загальна довжина вулиць та доріг, тис.км	Щільність міської мережі, км/км ²	Забезпеченість дорогами, км на 1000 чол.
Будапешт	2272,2	1695	3,1	22,0	1,3
Відень	1506,2	415	2,7	34,5	1,8
Мілан	1478,5	182	1,4	1,4	0,9
Мюнхен	1293,6	310	3,3	17,9	2,6
Рим	2817,2	1508	4,3	43,5	1,5
Київ	2621,0	827	1,5	1,9	0,6

Крім того, треба зважати на низький рівень якості доріг у Києві та інших містах України порівняно з містами Європи. В Києві на асфальтобетонних покриттях чимало деформацій у вигляді напливів та колійності,

особливо в місцях гальмування транспорту перед світлофорами та на зупинках тролейбусів і автобусів.

Таких місць у Києві — близько 4000, з них 2400 — зупинки, близько 500 — світлофорні об'єкти тощо.

Головним напрямом подальшого розвитку шляхового господарства міст України є ліквідація диспропорції між пропускною спроможністю шляхової мережі міст та підвищенням інтенсивності руху, експлуатаційного стану міських доріг.

Підгалузь зеленого господарства є в житлово-комунальному господарстві будь-якого міста України. Рівень її розвитку, крім іншого, залежить від географічного положення міста, його природно-кліматичних умов.

Підприємства зеленого господарства виконують усі види озеленувальних робіт, по догляду та контролю за збереженням зелених насаджень у місцях загального користування, захисту лісопаркових насаджень від пожеж, хвороб та шкідників.

Більша частина міст України має досить високі показники площі зелених насаджень загального користування на одного міського мешканця порівняно з іншими європейськими містами. Так, наприклад, у м. Києві площа зелених насаджень загального користування на одного мешканця становить — 20 м^2 , що перевищує відповідні показники інших європейських міст, зокрема Москви ($14,2 \text{ м}^2$), Парижа (14 м^2), Лондона (11 м^2), Рима (9 м^2).

Таблиця 3.3.3. Зелене господарство міст Європи

Місто	Чисельність населення, тис.чол.	Площа міста, км^2	Кількість парків	Площа парків, тис. км^2	Паркової зони на душу населення, м^2
Будапешт	2272,2	1695	*	19,0	8,4
Варшава	1671,4	485	69	8,7	5,2
Відень	1506,2	415	*	20,6	13,7
Мілан	1478,5	182	14	8,6	5,8
Мюнхен	1293,6	310	*	27,6	21,3
Рим	2817,2	1508	*	29,5	10,5
Київ	2621,0	827	50	29,1	11,1

* даних немає.

Проте, попри високий рівень розвитку цієї підгалузі в цілому, у містах України є немало проблем у розвитку міського паркового господарства. Це, зокрема, поквартальне проведення зелених насаджень, особливо на нових житлових масивах. Важливим є також установлення раціонального співвідношення між відчуженням цієї зони під нове цивільне та промислове будівництво та збереженням оптимальної площі зелених насаджень.

Оскільки бракує можливостей щодо розширення площі озеленення, то основна увага має зосереджуватися на підтриманні в належному стані наявних площ зелених насаджень, їх оновленні та реконструкції.

Підприємства підгалузі *газопостачання* житлово-комунального господарства міст забезпечують функціонування міського газового господарства, здійснюють газифікацію та газопостачання, контролюють потреби і дотримання лімітів споживання, а також виконують будівельно-монтажні та ремонтні роботи.

У межах розвитку цієї підгалузі є потреба в будівництві газопроводів у нових житлових районах, а також підвищення надійності газопостачання наявної системи газопостачання, підвищення його безперебійності та безаварійності, оптимізації розподілу ресурсів газу між споживачами.

Об'єкти підгалузі *теплопостачання* житлово-комунального господарства надають послуги централізованого теплопостачання, забезпечують функціонування мережі теплопостачання на території міст. До їх складу входять централізовані (ТЕЦ та локальні котельні) та інші джерела теплопостачання.

Розвиток підгалузі має забезпечити збільшення загальної потужності системи теплопостачання міст шляхом збільшення потужностей діючих ТЕЦ та інших централізованих джерел теплопостачання, особливо в районах нового будівництва.

Функціонування підгалузі *електропостачання* забезпечується в містах, як правило, спеціальним галузевим структурним підрозділом (об'єднанням, управлінням тощо) — підприємством загальнодержавної форми власності так званого подвійного підпорядкування, а також

мережею підстанцій різної потужності, які діють на території міста та забезпечують споживання електроенергії як населенням, так і підприємствами міста.

Об'єкти підгалузі *благоустрою та санітарного очищення міста* виконують різноманітні функції щодо забезпечення благоустрою та чистоти міста, прибирання вулиць та площ, контролюють утримання об'єктів міста, вживають заходів щодо його санітарного очищення, приймання та перевезення на утилізацію і знешкодження побутових, промислових, будівельних відходів, утримують і ведуть догляд за звалищами та полігонами утилізації відходів.

Серед основних проблем цієї підгалузі житлово-комунального господарства — брак спеціальної техніки для прибирання вулиць та площ міста. Наприклад, у Києві (загальна площа прибирання вулиць і площ якого понад 26 тис. м²) для утримання його в задовільному санітарному стані є в наявності лише 57% прибиральних машин порівняно з встановленим нормативом.

Проте найбільш складне становище — в організації очищення міст від промислових та побутових відходів. В Україні немає потужних технологій переробки промислових та побутових відходів та механізмів для їх сортування. З усього обсягу твердих побутових відходів знешкоджується зовсім незначна їх частка (наприклад, у Києві — 30-40%), а решта захоронюється на полігонах та звалищах. Водночас у Римі, Стокгольмі та інших великих містах промисловими засобами знешкоджується 70-80% твердих побутових відходів (ТПВ).

Важливим також є удосконалення системи санітарного очищення житлових масивів, упровадження нових технологій збирання та транспортування сміття, які б виключали безпосередній контакт людини з відходами.

У підгалузі *зовнішнього освітлення міста* діють підприємства, які забезпечують функціонування мережі міського зовнішнього освітлення, встановлюють та утримують міські світлоточки, проводять диспетчеризацію, управління міським освітленням та здійснюють будівельно-ремонтні роботи в мережі освітлення міста.

Ступінь розвитку системи протизсувних заходів, як підгалузі житлово-комунального господарства в кожному місті зумовлюється природними умовами.

Наприклад, у Києві територія міста (схили Дніпра, ярів, балок) загальною площею 4 тис.га визначена як зсувонебезпечна. Тому в місті функціонує розвинута мережа протизсувних, гідротехнічних споруд, експлуатацію яких забезпечує Спеціалізоване управління протизсувних підземних робіт.

Серед протизсувних заходів потребує поліпшення організація інженерно-геологічного контролю за станом зсувонебезпечних територій, проведення зйомок та уточнення відповідних міських карт.

З огляду на брак коштів важливо зібрати оптимальні види протизсувних робіт та споруд, інженерних заходів щодо укріплення найнебезпечніших територій, віднести нові дешеві матеріали для засобів закріплення, інженерного захисту територій.

Підгалузь *ритуального обслуговування* складається з мережі підприємств та установ, які надають населенню міста послуги ритуального характеру. До їх складу входять: спеціалізовані підприємства ритуального обслуговування, крематорії, цвинтарі, спеціалізовані РБУ, автотранспортні підприємства.

Крім перелічених підгалузей, міське житлово-комунальне господарство може включати інші об'єкти, функціонування яких зумовлено потребами та умовами кожного конкретного міста.

3.3.2. Принципи управління

житлово-комунальним господарством

Наведена вище структура і функції підгалузей міського житлово-комунального господарства дають змогу уявити, наскільки важливим є цей галузевий комплекс міського господарства та наскільки він складний як об'єкт управління.

В узагальненому вигляді особливості житлово-комунального господарства як об'єкта управління зумовлені:

- життєво важливим значенням функціонування підрозділів галузі для забезпечення життєдіяльності міста в цілому та його населення;

- різноманітним складом цього комплексного галузевого господарства та наявністю в ньому більше десяти підгалузей, які за функціональним призначенням та складом об'єктів можна визначити і як окремі галузі;
- споживачем послуг, робіт, продукції об'єктів галузі є і населення міста, і підприємства, установи, організації усіх сфер діяльності міста, тобто деякі його об'єкти можна водночас віднести як до виробничої, так і до невиробничої сфери;
- залежністю галузі набагато більшою мірою, ніж інших господарських структур міста, від міського бюджету (наприклад, у Києві частка витрат міського бюджету на житлово-комунальне господарство становить 80-85% видатків на народне господарство міста, або 14-15% загальної суми витрат міського бюджету);
- специфікою застосування до об'єктів галузі тих чи інших методів управління та координації діяльності, зважаючи на низьку рентабельність та збитковість частини його об'єктів (наприклад, у Києві серед галузей господарства міста житлово-комунальне господарство має найбільшу питому вагу збиткових підприємств — у 1995 р. 31,8% підприємств галузі працювали збитково, тоді як частка збиткових підприємств по організаціях та підприємствах міста в цілому — 11,5%);
- більшість об'єктів галузі завжди чи досить тривалий час перебуватиме у комунальній власності, що ускладнює процес реформування галузі, передусім заборону приватизації значної частини її об'єктів.

За цих обставин житлово-комунальний комплекс являє собою сконцентрований згусток проблем. І хоча темпи розвитку галузі в цілому високі, проте підгалузі не задовольняють потреби в послугах.

Подальший розвиток житлово-комунального господарства відбуватиметься у напрямі вирішення, окрім викладених вище виробничо-експлуатаційних проблем, ряду загальних економічних проблем.

По-перше, це проблеми загальноекономічного характеру, які притаманні всьому господарству міста та еко-

номіці країни в цілому. Вони пов'язані з перехідним станом економіки держави, загальноекономічною кризою, спадом виробництва, інфляцією і об'єктивно впливають на стан та умови розвитку житлово-комунального господарства міст. Їх вирішення неможливе на рівні галузі та на рівні господарства міста.

По-друге, це проблеми фінансового забезпечення розвитку галузі, що зумовлені постійним дефіцитом міського бюджету, від якого значна частина підрозділів житлово-комунального господарства залежала і ще тривалий час залежатиме, а також проблеми ціноутворення на послуги (продукцію) галузі.

Для вирішення проблем фінансового забезпечення житлово-комунального господарства міста необхідне передусім збільшення частки видатків з міського бюджету на його розвиток. Цьому може сприяти переорієнтація фінансової системи міста взагалі, впровадження нових форм міського податкового регулювання, встановлення економічно і соціально обгрунтованих цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги. Досвід розвинутих країн свідчить також про ефективність залучення для розвитку міського господарства приватного капіталу та коштів різних недержавних підприємств і організацій.

По-третє, це вирішення організаційно-економічних проблем галузі, пов'язаних з системою управління нею, а також з її реформуванням та реструктуризацією. Саме шляхом вирішення цих проблем міські органи управління можуть створити сприятливі умови для розвитку галузі, підвищення ефективності функціонування її підрозділів.

Переважає більшість підрозділів та об'єктів житлово-комунального господарства нині перебувають у комунальній власності міста. Винятком є лише деякі загальнодержавні об'єкти електро-, газопостачання, водопровідно-каналізаційного та шляхового господарства, а також підприємства колективної і приватної форм власності, які тільки починають діяти в галузі і кількість яких поки що зовсім незначна.

Житлово-комунальне господарство перебуває у віданні міських органів влади. Але система управління галуззю як за змістом, так і за формами дуже відмінна

від аналогічної системи, що діє в інших країнах, особливо розвинутих.

Сучасна система управління житлово-комунальним господарством функціонує на підставі чинної законодавчо-нормативної бази. Згідно з нею, саме місцеві органи влади несуть відповідальність за належне функціонування та розвиток цієї галузі. В місті вона являє собою ієрархію організаційних структур управління, склад та кількість яких визначаються умовами кожного конкретного міста.

Згідно з чинним законодавством, питаннями управління житлово-комунальним господарством у місті займаються:

- міська рада;
- міська державна адміністрація, в тому числі її певні структурні підрозділи;
- міське регіональне відділення Фонду державного майна України;
- органи державного контролю;
- міські галузеві структури управління (державні комунальні підприємства, об'єднання, фірми, виробничі управління тощо);
- інші підрозділи міського управління.

Крім того, у великих містах з районним поділом території є (крім загальноміського та галузевого рівнів управління) ще й третій рівень управління — районний (районна рада, державна адміністрація району міста й інші органи районного управління).

Системі управління житлово-комунальним комплексом притаманні ті ж самі проблеми та недоліки, що й управлінню господарством міста в цілому. Серед них найбільш характерними є:

- нераціональний розподіл прав, обов'язків та функцій щодо управління галуззю між структурними підрозділами міського управління;
- наявність деяких зайвих підрозділів управління, насамперед галузевих, як проміжних ланок між системою загальноміських структур управління та об'єктами галузі безпосередньо;
- необгрунтоване перебування в районній власності частини об'єктів галузі (для міст з районним поділом);

- низький рівень відповідальності та виконавської дисципліни, послаблення контролю за виконанням прийнятих рішень на різних рівнях міського управління, що є продовженням певного організаційного хаосу в системі управління економікою держави в цілому.

Потрібно зазначити, що ринкові перетворення, які здійснювались у міському господарстві, торкнулися житлово-комунального комплексу меншою мірою, ніж інших галузей господарства міста. Цей комплекс за системою управління був і залишається справжнім зразком адміністративно-командної системи. Поза нею неможливо підтримувати навіть успадкований від минулого рівень розвитку його об'єктів та відповідно обсяг виконання робіт і надання послуг, який досягався фіксованими тарифами, низькою оплатою праці у цій галузі, обов'язковою (методом загальної розверстки) участю всіх міських підприємств у створенні і підтриманні в нормальному стані систем життєзабезпечення міста, постійними бюджетними дотаціями.

У такому вигляді житлово-комунальне господарство перейшло свого часу у комунальну власність міст. І хоча титул власності змінився, основні принципи господарювання залишилися тими ж самими, в тому числі залежність від міського бюджету.

Відповідно до чинного законодавства, переважна більшість об'єктів та підрозділів галузі не підлягає приватизації. Це об'єкти інженерної інфраструктури та благоустрою міста. Тому, на відміну від інших галузей господарства міста, в житлово-комунальному господарстві майже не відбувається реформування відносин власності, а якщо й відбувається, то зовсім незначними темпами.

Так, наприклад, у Києві, де темпи приватизації вищі, ніж у інших містах України, в 1995 р. по галузі було приватизовано лише 9 об'єктів, з яких 2 — загальнодержавної власності, а 7 — комунальної. Це становить відповідно 0,8%, 1,26% та 0,7% загальної кількості приватизованих об'єктів міста.

Отже, житлово-комунальне господарство потребує вирішення організаційно-економічних проблем. Цього можна досягти, вживши таких заходів:

- розмежування функцій управління і господарської діяльності замовника та виконавця робіт, що стосуються галузевих об'єднань, управлінь тощо;
- передача в міську комунальну власність деяких об'єктів, розташованих на території міста, які за своєю діяльністю надають послуги комунального характеру, обслуговують міські господарські структури або населення міста та необхідні для підвищення ефективності функціонування галузі в цілому;
- залучення підприємств міста до участі в реалізації програм, пов'язаних з розвитком інфраструктури міста, житлово-комунального господарства через механізм заохочення (надання таким підприємствам допомоги у питаннях відведення земельних ділянок, оренди приміщень, встановлення для них пільгових диференційованих рівнів місцевих податків, зборів з урахуванням конкретних внесків підприємств);
- поширення практики "комунального замовлення" підприємствам міста на виготовлення продукції або виконання робіт для житлово-комунального господарства чи для реалізації конкретної цільової програми з розвитку певного підрозділу галузі;
- впровадження нових форм залучення (або створення) недержавних підприємств, приватного капіталу, приватної ініціативи.

Вжиття останнього комплексу заходів сьогодні ускладнюється деякими обставинами.

По-перше, жорстка обмеженість реформування відносин власності в галузі є виправданою, тому що об'єкти галузі надають життєво важливі послуги, обсяги яких повинні підтримуватися на гарантованому рівні. Зниження рівня надання цих послуг неприпустиме ні за якої системи господарювання. Органи міського управління несуть повну відповідальність за це. Крім того, в галузі функціонують підприємства, які є суб'єктами природних монополій.

По-друге, ще не створено належного економічного середовища, яке дало б змогу сумісно існувати державним і недержавним підприємствам, та, що важливо для житлово-комунального господарства, — відповідного механізму контролю за їхньою діяльністю.

3.3.3. Досвід організації роботи комунальних служб в інших країнах

Потрібно зазначити, що вищеназвані заходи є дієвим засобом підвищення ефективності функціонування комунального господарства. На користь цього свідчить практика організації комунального господарства в інших країнах.

Так, у комунальному господарстві Фінляндії функціонують численні акціонерні товариства навіть в таких сферах, як водо-, енерго-, теплопостачання, благоустрій міст, збирання та обробка сміття. При цьому акціонерами в таких товариствах разом з іншими є комуни (місцевий рівень управління), у віданні яких перебуває більшість комунальних служб.

У Франції в системі благоустрою міст функціонують товариства змішаної економіки (SEM) та, крім того, поширений так званий приватний благоустрій, який стосується дуже широкого кола виконавців — від сімейного підприємства до найбільших вітчизняних і міжнародних груп.

У Польщі серед підприємств, що функціонують у комунальному господарстві, зростає питома вага приватних спілок і приватних осіб. За даними 1995 р., їхня частка становила в:

- теплопостачанні — 10%;
- водопровідно-каналізаційному господарстві — 10%;
- озелененні — 35%;
- мережі міських шляхів — 85%;
- ритуальному обслуговуванні — 90%;
- розподілі (відведенні) газу — 100%;
- очищенні міста — 55%.

У світовій практиці, зокрема в Англії, набула поширення така форма залучення приватного капіталу в комунальне господарство, як торги на право надання тих чи інших послуг. Тут місцеві органи влади проводять конкурентні торги в таких галузях, як прибирання вулиць, приміщень, збирання і вивезення сміття, утримання територій. Боротьба за ринок функціонування сприяла тому, що найчастіше торги виграють муніципальні організації. Так, на початок 1990 р. лише 10% робіт по збиранню сміття було виграно приватними фірмами.

У США в 1986 р. контракти з приватними фірмами на збирання сміття уклали 14,3% муніципалітетів, на

організацію вуличного освітлення — 13, на електропостачання — 10,4%.

У деяких країнах застосовується така форма залучення приватної ініціативи у функціонування комунальних служб, як контракт на “зацікавлене управління”. Контракт укладають з фізичною чи юридичною особою. Його умови визначаються міськими органами управління. При цьому однією з умов є отримання підприємством (фізичною особою) доходу не шляхом підвищення цін на послуги, а залежно від зростання ефективності роботи підприємства за рахунок зниження витрат на виробництво (економія ресурсів, зростання продуктивності праці, рівня охоплення даним видом послуг населення, поліпшення якості послуг).

Форми залучення приватного капіталу, приватної ініціативи, різних недержавних формувань у комунальне господарство можуть бути різноманітними, але в усіх випадках міські органи управління повинні забезпечити та контролювати діяльність таких підприємств.

Треба зазначити, що перші кроки щодо впровадження ринкового механізму й створення приватних структур у системі утримання та експлуатації житлового фонду і в підрозділах, що надають інші комунальні послуги, вже робляться в таких містах України, як Київ, Харків, Одеса, Миколаїв. Тут створюються за допомогою радників компанії RADKO (США) та за фінансової підтримки Агентства з міжнародного розвитку США, деколи і за рахунок власних коштів, окремі приватні структури в системі державного комунального господарства. Об'єднанням житлової кооперації м.Києва розроблена програма створення приватних центрів комунального обслуговування, які мають стати альтернативою ЖЕКам.

Пропонується також створення технічних центрів, які б на приватній основі, конкуруючи між собою, утримували в належному стані житловий фонд окремого мікрорайону чи району.

Безумовно, подальше впровадження недержавних структур у міському комунальному господарстві неможливе без відповідного законодавчо-нормативного та організаційного забезпечення на загальнодержавному рівні. Але вже сьогодні міські органи влади та управління можуть дещо зробити для створення сприятливих умов розвитку таких структур.

3.4. Екологічна політика

3.4.1. Принципи формування системи управління охороною довкілля

Сучасний стан соціально-економічного розвитку нашої держави характеризується різким погіршенням екологічної ситуації на місцевому, регіональному і національному рівнях. Про кризову екологічну обстановку свідчать офіційні дані та той факт, що найвищим законодавчим органом держави її територію визнано зоною лиха.

Загострення екологічної ситуації — це результат насамперед економічного та демографічного розвитку суспільства, інтенсивного нарощування впродовж десятиліть його виробничого потенціалу на багато в чому відсталій техніко-технологічній та організаційній основі. Інтенсивна урбанізація, з одного боку, та інтенсифікація суспільного виробництва — з другого, породили гаму складних специфічних проблем, які можна назвати еколого-економічними. Це, зокрема, охорона атмосферного повітря, водойм, ґрунтів від забруднення, зниження рівня міських шумів, збереження і розвиток рослинного покриву, поліпшення санітарно-гігієнічних і мікрокліматичних умов зовнішнього середовища.

Нині кожен четвертий міський житель України мешкає в одному з 15 міст, які мають критичний рівень забруднення атмосферного повітря, де викиди шкідливих речовин в атмосферу сягають 1 тонни і більше на рік у розрахунку на душу населення. В атмосферу міст викидається близько 40 забруднюючих речовин, зокрема важких металів.

Основними джерелами забруднення атмосферного повітря є підприємства металургії та енергетики, які викидають у повітря відповідно 38% і 32% усіх викидів стаціонарних джерел. Значні викиди здійснюють енергетичні підприємства, а також підприємства хімічної промисловості, які викидають в атмосферу велику кількість сірчистого ангідриду, окисів азоту, вуглецю, легкі органічні сполуки тощо. Найнебезпечнішими для організму людини речовинами забруднюють атмосферу підприємства електротехнічної промисловості (найбільші з них розташовані в Харкові, Запоріжжі, Києві, Одесі).

В центрах будівельної індустрії (Києві, Одесі, Харкові, Кривому Розі, Запоріжжі, Донецьку, Маріуполі) підприємства цементної промисловості забруднюють довкілля пилом, а також сірчистим ангідридом та оксидами азоту. Попри зниження викидів забруднюючих речовин на 17,4% за рахунок скорочення виробництва, перевищення вмісту пилу на підприємствах цієї галузі становить 5—10 гранично припустимих концентрацій (ГПК).

Шкідливі викиди в атмосферу від автомобільного транспорту значно перевершують невловлювані викиди від стаціонарних джерел забруднення в деяких містах, наприклад у м. Києві. Це результат, з одного боку, швидких темпів зростання автопарку, особливо легкових автомобілів, а з другого — надто низького контролю за дотриманням екологічних стандартів (75—80% автомобілів працюють у екологонебезпечному режимі) тощо.

Слід зазначити, що у великих містах, зокрема у Києві, за останні роки спостерігається тенденція зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферу, що пов'язано насамперед із зменшенням обсягів виробництва. Проте цей рівень залишається досить високим. Так, у 1995 р. загальний обсяг викидів у м. Києві становив 53,323 тис.т, у тому числі: сірчаний ангідрид — 27,168 тис.т; окис азоту — 10,433 тис.т; окис вуглецю (без урахування викидів автотранспорту) — 5,665 тис.т; вуглеводні (які за токсичністю перевищують сірчаний ангідрид) — 0,458 тис.т; легкі органічні сполуки — 3122,874 тис.тонн. Середньорічне забруднення двоокисом азоту становило по місту 1,7 ГПК.

Однією з найважливіших проблем комунального господарства міста і підприємств є проблема *очищення побутових та промислових скидів у водойми*. Щорічні скиди становлять 2,1 млрд. м³, або 54% від загального об'єму. В результаті переважна більшість водних басейнів України, міських водойм та річок постійно зазнають значного забруднення.

Так, 1995 р. підприємства м. Києва скинули із стічними водами 403 352,6 тонн забруднюючих речовин. Тому води, наприклад, Канівського водосховища мають підвищений вміст металів на всьому контрольному проміжку. Середньорічна концентрація окремих речовин ста-

новить: заліза — 0,36 мг/л (3,6 ГПК); міді — 0,0038 мг/л; цинку — 0,04 мг/л (4 ГДК); нафтопродуктів — 1,1 мг/л (2 ГПК), найвищі концентрації яких відмічалися нижче впадання ріки Либідь — 0,3 мг/л (6 ГПК).

Серйозною проблемою для комунальних господарств є *санітарне очищення міст від твердих побутових відходів (ТПВ) та їх утилізація, зневоднення й утилізація мулу з біологічних очисних споруд, ліквідація неорганізованих звалищ, що є екологічно небезпечними*. Щорічний приріст ТПВ становить в абсолютному розмірі 10—11 млн. т на рік (1,5—2%). Найпоширенішим способом ліквідації ТПВ є вивезення їх на звалища та спеціальні полігони. Нині в Україні звалища займають понад 2600 га. Крім цього, є ще багато неорганізованих звалищ, які займають територію на порядок вищу, ніж організовані. Більшість звалищ не відповідає санітарним нормам, що призводить до забруднення атмосфери (при samozапалюванні сміття) та підземних і поверхневих вод (при попаданні неочищених дренажних вод, що містять важкі метали). Наприклад, у селищі Пирогів, де міститься київське міське звалище, накопичено 45 млн. м³ побутових відходів, що призвело до аварійного стану звалища: тверда товща в ньому становить лише 17 м, а нижче, до сотні метрів, залягає драглиста рухома маса (фільтрат), горизонт якої вищий від рівня захисних споруд на 15 м.

Місцеві органи влади більшості міст і областей України планують створити нові полігони, розширити й реконструювати наявні. Але цей процес гальмується через брак сучасних екологічно безпечних типових проектів, обмеження фінансування та негативне ставлення населення до створення звалищ і полігонів біля населених пунктів. Проблемою залишається і реконструкція та будівництво нових заводів для переробки побутових відходів, яких в Україні недостатньо. Крім того, існуючі заводи працюють неефективно.

Суттєві недоліки має господарський механізм у сфері природокористування. Серед них — орієнтація на безплатне користування природними ресурсами; відсутність обліку поліфункціональності природних ресурсів і ранжирування потреб у них; переважно адміністративні

методи управління; відсутність орієнтації на перехід до природокористування, яке повною мірою враховує закони природного самовідтворення.

Державне управління в галузі охорони довкілля здійснюють Кабінет Міністрів України, місцеві ради та їхні виконавчі і розпорядчі органи. Воно полягає у виконанні функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності.

Комплексне управління в галузі охорони довкілля, координація природоохоронної діяльності покладене на Міністерство охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки та його органи на місцях. Мінприроди здійснює державний контроль за використанням і охороною земель, надр, водних ресурсів, морського середовища, атмосферного повітря, лісів, тваринного світу, за додержанням норм екологічної безпеки, регулює природоохоронну діяльність.

Функції регулювання окремих видів природокористування (охорони атмосферного повітря, водних ресурсів, охорони і раціонального використання земель тощо) входять також до компетенції інших відомств — Держкомводгоспу, Державного комітету по геології і використанню надр, Мінрибгоспу, Мінлісгоспу, Держкомзему. Певні функції щодо охорони довкілля здійснюють Міністерство охорони здоров'я України (моніторинг, контроль за додержанням нормативів екологічної безпеки, спрямованих на запобігання негативного впливу на здоров'я людини), ДАІ МВС України (контроль за додержанням нормативів вмісту відпрацьованих газів автомобільного транспорту), Державний комітет по гідрометеорології (моніторинг) та інші спеціально уповноважені на те державні органи відповідно до їхньої компетенції, згідно з Законом України "Про охорону атмосферного повітря", з Водним кодексом України, Земельним кодексом України, Кодексом України про надра та іншими законодавчими актами.

Система управління охороною довкілля в місті є складовою частиною відповідної державної системи. Принципи її формування ґрунтуються на положеннях Конституції України, Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та інших актів і нор-

мативів законодавчої бази України щодо забезпечення місцевими радами комплексного економічного і соціального розвитку території, координації і контролю діяльності розташованих на ній підприємств, закладів і організацій у галузі охорони природи.

На сьогодні охорона довкілля є однією із найважливіших проблем місцевих рад. Це викликано насамперед зростанням і масштабністю самих екологічних проблем, усвідомленням їх негативного впливу на стан здоров'я людини, матеріально-економічної основи виробництва, погіршенням стану водного і повітряного басейнів, несприятливими тенденціями, що відбуваються в природному середовищі і позначаються на житті людини.

Природоохоронні завдання вирішуються місцевими радами і їх виконавчими органами при визначенні основних напрямів економічного і соціального розвитку регіону, цільових програм розвитку території або регіональних природоохоронних програм. Дотримання вимог охорони довкілля забезпечується затвердженням або погодженням проектів планування районів, приміських зон, проектів детального планування міст та інших населених пунктів, погодженням розташування на території нового будівництва, розширення і реконструкції виробничих об'єктів, наданням в користування земель та інших природних ресурсів.

Проблеми охорони навколишнього середовища, з якими постійно стикаються міські ради, складні й різнопланові. Умовно їх можна поділити на конкретні повноваження у визначених сферах управління в межах підвідомчої території: в галузі охорони атмосферного повітря, земель, вод, надр, лісів, утилізації відходів, боротьби з шумами тощо, вирізняючи галузевий, територіальний (міський, районний) поділ.

Згідно з галузевим поділом, міські ради і їхні виконавчі органи в межах своєї компетенції:

1) в галузі охорони атмосферного повітря:

- здійснюють свою діяльність відповідно до державних стандартів, які є обов'язковими для виконання й визначають поняття і терміни, режим виконання, методи контролю за станом повітря, вимоги щодо

запобігання шкідливому впливу на атмосферне повітря;

- розробляють і впроваджують заходи щодо запобігання, зниження і відвернення шкідливого впливу на атмосферне повітря;

2) в галузі охорони водних ресурсів:

- забезпечують здійснення заходів щодо раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, здійснюють контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

- видають дозвіл на спеціальне водокористування;

- розглядають розбіжності між суб'єктами водокористування;

- погоджують місця будівництва об'єктів, які впливають на стан водного басейну;

- контролюють введення в дію нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, комунальних об'єктів, їх забезпечення пристроями і очисними спорудами необхідної потужності, що запобігають забрудненню і засміченню вод або їх шкідливої дії, та необхідною вимірювальною апаратурою, що здійснює облік об'ємів забору і скидання води;

- здійснюють державний контроль за використанням і охороною вод для забезпечення дотримання всіма міністерствами, відомствами, підприємствами, організаціями, закладами і громадянами встановлених правил загального користування водними об'єктами, виконання обов'язків з охорони вод, запобігання і ліквідації їх негативного впливу, правил ведення обліку вод, а також інших правил, передбачених водним законодавством;

3) у галузі охорони і раціонального використання земель:

- здійснюють державний контроль і нагляд за використанням усіх земель і надр, надають і вилучають земельні ділянки, вирішують земельні суперечності, організують проведення робіт щодо землеустрою, надають в межах своєї компетенції висновки по плануванню землеустрою, згідно з чинним законодавством України;

- здійснюють охорону зелених зон міста, вживають заходів щодо благоустрою і озеленення території міста, зниження шумів, посилення контролю за шкідливими викидами автотранспорту.

На своїй території місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища. Якщо є потреба, вони організують проведення екологічної експертизи; проводять роботу по ліквідації екологічних наслідків аварій та стихійного лиха; обмежують, припиняють на деякий час чи зовсім господарську діяльність підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування, а також не підпорядкованих раді підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля. Ради також координують діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів на своїй території та інші повноваження, відповідно до законодавства.

Ключовим критерієм для визначення пріоритетності екологічних заходів на місцевому рівні є єдині для всієї території України *нормативи гранично допустимих концентрацій* викидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище та рівні шкідливих фізичних впливів на нього.

Виконавчі та розпорядчі органи місцевих рад організують розробку місцевих екологічних програм, які затверджують ради; визначають нормативи плати і розміри платежів за забруднення навколишнього середовища та розміщення відходів; за поданням органів Мінприроди затверджують для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин, розміщення відходів на своїй території; організують захоронення промислових, побутових та інших відходів тощо.

3.4.2. Економічний механізм регулювання природокористування

Правовою основою формування економічного механізму природокористування є законодавчі акти, прийняті Вер-

ховною Радою України. Це насамперед Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, в якому основними джерелами фінансування заходів щодо охорони довкілля визначаються республіканські, місцеві бюджети, кошти підприємств, організацій, позабюджетні фонди охорони навколишнього середовища, добровільні внески тощо.

Серед економічних заходів забезпечення охорони навколишнього природного середовища можна визначити, зокрема:

- встановлення лімітів використання природних ресурсів, викидів та скидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище;
- встановлення нормативів плати і розмірів платежів за використання природних ресурсів, викиди та скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище, розміщення відходів;
- надання підприємствам, організаціям, громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії.

Фінансовою основою для створення нового економічного механізму забезпечення охорони природних ресурсів, раціонального їх використання є плата за використанні ресурси і за негативний вплив на навколишнє середовище викидів забруднюючих речовин.

Першим ступенем у реалізації економічного механізму регулювання природокористуванням стало впровадження з 1 січня 1992 р. в Україні плати за забруднення навколишнього природного середовища (Постанова Кабінету міністрів України від 13 січня 1992 р. № 18 “Про затвердження Порядку визначення плати за забруднення навколишнього природного середовища та Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього природного середовища”). 1993 р. Мінприроди України затверджено “Базові нормативи плати за забруднення навколишнього природного середовища України” та “Методику визначення розмірів плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища України”, якими встановлено нормативи платежів з урахуванням інфляційного коефіцієнта

на основі зростання вартості природоохоронного будівництва.

Згідно з чинним законодавством, об'єктами плати є джерела природних ресурсів, суб'єктами — підприємства, організації, окремі громадяни, які використовують ресурси. Для кожного природокористувача визначаються умови і правила використання природних ресурсів, встановлюються відповідні ліміти, які визначаються із обсягу природних ресурсів, який не перевищує їх екологічної місткості. Плата за охорону і відтворення природних ресурсів може вноситися у вигляді ставок, тарифів, такс, а також податку, орендної плати або в інших формах. Фактичний розмір плати за природні ресурси визначається рішеннями місцевих органів влади на підставі державних нормативних показників.

Є такі основні види *платежів за природні ресурси*:

- за право користування природними ресурсами. Ці платежі є формою реалізації економічних відносин щодо експлуатації природних ресурсів, тобто відносин між власниками природних ресурсів і суб'єктами господарської діяльності, їх користувачами;
- за охорону і відтворення природних ресурсів. Ці платежі пов'язані з фінансуванням природоохоронної діяльності і забезпечення належних темпів відтворювальних процесів;
- економічні санкції за нераціональне та надлімітне використання природних ресурсів.

Платежі за використання природних ресурсів місцевого значення повністю зараховуються до відповідних бюджетів, а республіканського значення надходять до бюджетів різних рівнів за стабільними нормативами: 50% — до республіканського бюджету і 50% — до місцевих бюджетів та Автономної Республіки Крим, відповідно до законодавства.

З метою упорядкування джерел фінансування й стимулювання природоохоронних заходів створюються спеціальні місцеві позабюджетні фонди охорони довкілля, які одержують плату за забруднення середовища. До місцевих позабюджетних фондів перераховуються також штрафи за порушення норм і правил охорони природного середовища, санітарних норм та понадлімітне викорис-

тання природних ресурсів, добровільні внески, надходження від реалізації конфіскованого майна, яке було предметом екологічного порушення.

Кошти цих фондів використовуються тільки для цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, а також заходів для зниження впливу забруднення довкілля на здоров'я населення.

Ставки платежів за забруднення середовища визначаються міськими радами на підставі лімітів та фактичних обсягів викидів і скидів забруднюючих речовин, розміщення відходів, а за викиди в атмосферу пересувними джерелами — на підставі фактичної кількості використаного пального.

Ліміти викидів та скидів забруднюючих речовин для підприємств встановлюються з урахуванням гранично допустимих обсягів викидів та скидів по кожному інгредієнту і доводяться до них як тимчасово погоджені величини в тоннах на рік. Ліміти розміщення відходів визначаються як фізичний обсяг відходів по класах їх токсичності згідно з дозволами на розміщення і доводяться в тоннах на рік.

Розрізняють два види платежів підприємств, установ, організацій, громадян за викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище, розміщення відходів та інші види шкідливого впливу: в межах установлених норм і лімітів та за їх перевищення.

Найважливішим принципом визначення екологічних платежів є принцип відшкодування збитків унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і платності усіх видів ресурсів.

Потрібно зазначити, що на сьогодні економічний механізм охорони навколишнього середовища має серйозні недоліки. В галузі економічного регулювання не завжди чітко розмежовані повноваження між республіканськими та місцевими органами управління, між місцевими органами та природокористувачами. Становлення економічного механізму на практиці відбувається стихійно, наявна практика ціноутворення не стимулює раціонального використання природних ресурсів (розмір ставки платежів не відповідає ступеню дефіцитності наявних ресурсів). Недостатньо коштів спрямовується на будівниц-

тво природоохоронних об'єктів, що призводить до невідновних втрат і порушень у навколишньому середовищі.

Дослідження показують, що економічний механізм регулювання природокористування ефективно спрацьовує тоді, коли встановлено стимули щодо економічної зацікавленості підприємств у необхідному зростанні витрат на охорону навколишнього середовища, наприклад, інвестиції в безвідходне виробництво.

При розробці еколого-економічної політики одним із напрямів має бути удосконалення податкової політики. З урахуванням досвіду розвинутих країн світу, доцільно ввести екологічний податок на воду, сміття і забруднюючі речовини. Крім того, замість стягнення штрафів за заподіяну екологічну шкоду слід вимагати повної компенсації, адже шкода завжди буде незрівнянно більшою, ніж будь-який штраф.

3.4.3. Досвід розвинутих країн світу в галузі охорони довкілля

Поліпшення стану навколишнього природного середовища та забезпечення сталого економічного зростання — взаємопов'язані процеси. Природокористування потребує використання екологічно чистих джерел енергії та високотехнологічних матеріало- і енергозберігаючих виробництв, організації екологічно чистого сільськогосподарського виробництва, відновлення й розширення площ лісонасаджень, комплексної переробки вторинних ресурсів, екологічно і економічно обґрунтованого комплексного розвитку території, комплексності у видобуванні корисних копалин. Усього цього можна досягти лише в результаті цілеспрямованої державної політики.

Світовий досвід показує, що екологічне регулювання успішно здійснюється не за відомчим, а за територіальним принципом з визначенням таких напрямів, як нормування якості елементів навколишнього середовища, палива, викидів, ліцензування виробничої діяльності, фізичне планування і поділ на окремі зони. Таке регулювання можливе за рахунок економічного стимулювання та адміністративних важелів.

Важливим напрямом є ліцензування виробничої діяльності, яке проводиться за видами діяльності, галузями виробництва, категоріями підприємств. Наприклад, у Люксембурзі ліцензується 319 видів діяльності, які є потенційно небезпечними для довкілля. Аналогічна політика проводиться в Швеції, Данії, Австрії. У більшості розвинутих країн ліцензуванням займаються місцеві органи влади, які наділені більш широкими повноваженнями управління в галузі охорони навколишнього природного середовища порівняно з органами місцевого самоврядування в Україні. В ліцензії містяться вимоги щодо додержання якості повітря, норм викидів відповідно до рівня розвитку виробництва, застосування безвідходних технологій. Якщо вимоги ліцензії не виконуються, місцеві органи влади мають право припинити діяльність підприємства.

Інший напрям — *зонування території* з метою визначення зон, порівняно не забруднених та особливо вразливих з екологічної точки зору.

Так, залежно від масштабів впливу на навколишнє середовище, а також від його стану в певний проміжок часу у Франції визначаються зони підвищеної екологічної небезпеки, у Польщі — райони особливої уваги. У Ліхтенштейні адміністративно-територіальний поділ здійснюється на основі картографічного забруднення викидів у атмосферу. Крім того, встановлюються спеціальні охоронні зони, зокрема в Нідерландах і в Люксембурзі (між житловими районами та промисловими зонами).

Для здійснення територіального поділу з точки зору екологічного стану країни в цілому або її окремих районів створюються банки еколого-територіальних даних, системи екологічного моніторингу. Управління територіями здійснюють відповідні органи.

У багатьох країнах світу для підвищення екологічної безпеки застосовуються *економічні регулятори*. Основними з них є екологічні субсидії, позики, податки, штрафи, кредити і квоти, пов'язані з викидами. Вони дають змогу перерозподіляти фінанси для забезпечення охорони навколишнього середовища, акумулювати їх у спеціальні фонди.

Для стимулювання природоохоронної діяльності приватних підприємств застосовується *механізм субсидію-*

вання розробки обладнання, технологій, альтернативних джерел енергії, а також у здійсненні енергозберігаючих заходів, з урахуванням модернізації діючого обладнання. Такий підхід значною мірою спонукає подальші капіталовкладення, сприяє збільшенню поточних витрат суб'єктів господарської діяльності на охорону довкілля.

Всі екологічні субсидії на здійснення заходів, спрямованих на боротьбу із забрудненням, виділяються підприємствам із загального державного бюджету або із спеціальних фондів міністерств з питань охорони навколишнього природного середовища. Так, у Австрії створено фонд навколишнього середовища, в Швеції — фонд по запобіганню забруднення. За допомогою субсидій влада одержує можливість здійснювати функції, подібні до ліцензування.

Найпоширенішою є така форма субсидій, як податкові пільги. Наприклад, у Австрії, Німеччині, Норвегії, Нідерландах, Швеції практикується зниження податку на ті механічні транспортні засоби, які більш екологічно чисті. У США формою державних субсидій є звільнення від податків процентів, отриманих за облігаціями, грошові кошти від яких спрямовуються на впровадження очисного обладнання.

Екологічні субсидії інколи мають форму *інвестиційних субсидій*, які відшкодовують частину витрат на розробку нових технологій зменшення забруднення, або позик на встановлення очисних споруд, на відновлення якості навколишнього середовища, а також субсидій на виплату відсотків по цих позиках. Така політика характерна для Австрії, де, крім цього, встановлено інвестиційні премії за здійснення капіталовкладень, спрямованих на охорону навколишнього середовища. У Нідерландах додаткова знижка у розмірі 10—15% порівняно зі стандартною податковою знижкою на інвестиційні витрати надається для інвестицій, які сприяють зменшенню забруднення довкілля.

Елементом системи екологічного регулювання виробництва є *кредити й квоти*, пов'язані з викидами, і традиційно прями платежі за скиди і викиди. Система квот поширена в США, Німеччині і частково — в Канаді.

Таким чином, зарубіжний досвід свідчить про доцільність реформування системи охорони навколишнього середовища шляхом посилення ринкових економічних регуляторів і раціонального використання ресурсів, зокрема через запровадження відповідних екологічних платежів, удосконалення податкової системи і пільг. Застосування цих економічних механізмів сприятиме значному поліпшенню якості довкілля, дасть змогу значно підвищити ефективність управління екологічною безпекою.

Розділ 4. МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ І ФІНАНСИ

4.1. Фінансова система місцевого самоврядування

4.1.1. Державні та місцеві фінанси і бюджет

Перехід до ринкової економіки зумовлює перетворення фінансів на головний економічний інструмент впливу на процеси розширеного відтворення, розподілу і перерозподілу сукупного суспільного продукту.

Під *фінансами* розуміють систему економічних відносин у державі, що склалися щодо формування та використання фондів грошових ресурсів. Фінанси мають двоїтий характер: з одного боку, це економічні відносини між державою, підприємствами і громадянами, з другого — вони є грошовими фондами, за якими стоять матеріальні ресурси, необхідні для функціонування підприємств і здійснення органами державної влади власних функцій.

Об'єктом *фінансових відносин* є перерозподіл валового національного продукту, суб'єктом — держава, підприємства, громадяни. Фінансові відносини реалізуються у вигляді обігу фінансових ресурсів. Основними функціями фінансів є *регулююча* (формування грошових фондів), *розподільча* (використання грошових фондів) та *контрольна*.

В будь-якій країні фінансова система складається з чотирьох взаємопов'язаних елементів — державних фінансів, місцевих фінансів, фінансів суб'єктів економічної діяльності (підприємств) та фінансів населення.

Державні фінанси — це система грошових фондів, що перебувають у руках держави і призначені для фінансового забезпечення властивих їй функцій. *Місцеві фінанси* — це система грошових фондів, які належать органам місцевого самоврядування для здійснення покладених на них функцій. *Фінанси підприємств* являють собою систему грошових фондів, які забезпечують процеси виробництва і відтворення. *Фінанси населення* — це грошові фонди, що формуються з доходів громадян,

отриманих на підставі їх трудової, господарської та інших видів діяльності.

В економічній літературі місцеві фінанси, як правило, не виділяються в окрему складову частину фінансової системи, а розглядаються в складі державних фінансів. Проте роль органів місцевого самоврядування зростає. На частку місцевих фінансів припадає значна частина загальнодержавних фінансів: у США, ФРН, Японії — 50—60%, у Великій Британії і Франції — більше 30%, а за обсягом і темпами зростання місцеві фінанси випереджають фінансові ресурси центральних урядів. Отже є підстави місцеві фінанси виділяти в окремий блок фінансової системи.

Однією з найважливіших проблем формування ефективної системи фінансів є забезпечення гармонійного зв'язку їхніх складових елементів, насамперед між державними і місцевими фінансами та фінансами підприємств. П.Семюелсон і В.Нордгауз визначають три основні принципи функціонування фінансової системи держави — ефективність, справедливість і стабільність.

Під ефективністю розуміється встановлення такої системи податків, пільг і кредитування, яка сприяє переливу капіталів, поживленню ділової активності, раціональному використанню наявних ресурсів.

Справедливість — це створення податкової системи, що забезпечує участь кожного суб'єкта економічної діяльності у створенні фондів фінансування соціальних програм підтримки соціально незахищених груп населення пропорційно до одержаних ними доходів.

Стабільність означає спрямованість фінансової та кредитної політики на усунення надмірних спадів або “перегрівів” в економіці.

Ключову роль у реалізації цих принципів функціонування фінансової системи країни відіграють державні фінанси, які забезпечують виконання відповідних державних функцій, а саме — управління і регулювання народногосподарським комплексом країни, оборона, зовнішні зв'язки тощо.

Процеси децентралізації державної влади, що спостерігаються в переважній більшості країн світу, об'єктивно зумовлюють зростання ролі місцевих фінансів, на

які припадає основне навантаження щодо вирішення соціальних проблем, а саме — освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, функціонування комунального господарства тощо. До складу місцевих фінансів традиційно входять фінанси областей, міст, районів, селищ, сіл.

Роль місцевих фінансів, так само як і їхній склад та структура, повністю визначається характером покладених на місцеві органи влади і самоврядування функцій, а також адміністративно-територіальним устроєм держави, її політико-економічною спрямованістю.

У 80-х роках визначилися нові тенденції розвитку фінансової системи місцевих органів влади і регіонів:

- помітне зниження темпів зростання видатків;
- продовження збільшення сукупних державних видатків на душу населення;
- зростання частки субсидій місцевим органам влади з державного бюджету;
- зменшення частки власних доходів місцевих органів влади в сукупних державних видатках.

Багато європейських країн недавно здійснили (наприклад, Франція і Велика Британія) або нині проводять (Бельгія, Данія, Іспанія) реформи системи фінансування місцевих органів влади. Вони, як правило, включають у себе перерозподіл бюджетних функцій між різними рівнями державної влади, а також зміну меж фінансової компетенції регіональних та інших територіальних одиниць.

Державні й місцеві фінанси є основним засобом перерозподілу валового національного продукту (ВНП) країн з розвинутою економікою. Так, через них перерозподіляється приблизно дві третини валового національного продукту Швеції, половина — Франції, Голандії, Норвегії, одна третина — Японії.

Основною ланкою державних і місцевих фінансів є бюджетна система, яка включає державний бюджет країни і бюджети відповідних адміністративних одиниць. Окрім бюджету, до фінансів відповідного рівня входять також різноманітні позабюджетні фонди.

Бюджет — це план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здій-

снюються органами державної влади та місцевого самоврядування.

Структура бюджетної системи значною мірою залежить від державного устрою країни. У державах з унітарним устроєм формуються державний і муніципальні бюджети. У країнах з федеральним поділом (США, ФРН, Швейцарія, Росія тощо) — федеральний (державний) бюджет, бюджети складових частин федерації (штатів, земель, кантонів, республік і т.п.), місцеві бюджети.

Найбільш поширеним у світі є принцип фіскального федералізму. Його сутність полягає у тому, що функції окремих ланок фінансової системи і відповідно їхні бюджети чітко розмежовані. Так, уряд держави повністю незалежний у питаннях, що стосуються нації в цілому, — у витратах на оборону, космос, на зовнішні відносини. Місцеві органи влади фінансують розвиток шкіл, охорони громадського порядку тощо.

У колишньому Радянському Союзі бюджетна система являла собою своєрідну піраміду, яка була збудована за принципом всеосяжної централізації. Державний бюджет формувався і виконувався як єдине ціле, а всі нижчестоящі бюджети були тільки складовими частинами бюджету вищого рівня. Після розпаду СРСР у переважній більшості держав, що утворилися на цій території, місцеві бюджети набули значно більшої самостійності.

Державний і місцеві бюджети — це річні плани витрат і джерел їх фінансового покриття. Проект бюджету щорічно обговорюється і приймається законодавчим органом — парламентом країни, штату або муніципальними зборами. По завершенню фінансового року повноважні представники виконавчої влади звітують про свою діяльність щодо мобілізації доходів і здійснення витрат відповідно до прийнятого у попередньому році закону про бюджет.

Бюджети завжди являють собою компроміс, який відображає співвідношення сил основних соціально-економічних груп населення країни. Це компроміс між власниками і найманими робітниками з питань оподаткування власності, доходів і заробітної плати, а також з питань бюджетних витрат на соціальні цілі; компроміс між державними і місцевими інтересами, між промисловими і

сільськогосподарськими районами стосовно розподілу податків і бюджетних дотацій, між інтересами окремих галузей і монополій з приводу податків, субсидій, пільгових кредитів і державних замовлень тощо.

До державного і місцевого бюджетів тісно примикають позабюджетні фонди — грошові кошти держави та органів місцевої влади, що мають цільове призначення і не включені до бюджету. Позабюджетні кошти концентруються в спеціальних фондах, кожен з яких має певне призначення. Позабюджетні фонди створюються за рахунок спеціальних (цільових) податків, позик, субсидій з бюджету. Вони розширюють можливості впливу органів державного управління та місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток території, сприяють зростанню оперативності у прийнятті фінансових рішень.

Бюджет складається з двох частин — доходної і видаткової, які мають бути збалансовані між собою. У деяких країнах, наприклад у Естонії, законом обумовлено прийняття тільки збалансованого бюджету. Перевищення видатків над доходами призводить до утворення бюджетного дефіциту.

Є кілька джерел покриття бюджетного дефіциту. Одним з них є випуск державної або місцевої позики (внутрішньої і зовнішньої) шляхом продажу відповідних цінних паперів, одержання позик від позабюджетних фондів і кредитів комерційних банків (цей спосіб фінансування бюджетного дефіциту найчастіше використовується місцевими органами влади).

На державному рівні бюджетний дефіцит у багатьох випадках (особливо у ситуації кризового стану економіки) покривається за рахунок додаткової емісії грошей. Емісія грошей широко практикується в країнах, що розвиваються, особливо в країнах Латинської Америки і Африки, а останнім часом у країнах СНД, у тому числі в Україні.

Наслідки емісії широко відомі: розвивається неконтрольована інфляція, фактично припиняється процес довгострокового інвестування в економіку країни, швидко зростають ціни, знецінюються вклади населення і відтворюється бюджетний дефіцит.

Для того щоб запобігти необґрунтованій емісії грошей, розвинуті країни розробили спеціальний механізм — кон-

ституційно закріплену незалежність національного емісійного банку від органів виконавчої і законодавчої влади.

Для фінансування територіальних і місцевих органів влади існують такі головні джерела доходів:

- податки — обов'язкові платежі державі;
- неподаткові доходи — всі доходи, які отримані поза податками, субсидіями і позиками;
- місцеві позики і субсидії — безпроцентні надходження з бюджетів інших органів влади;
- доходи від муніципальних (або тих, які перебувають у власності суб'єктів федерації, для держав з федеральним устроєм) підприємств.

Основну роль у поповненні доходної частини бюджету відіграють місцеві податки (від 30% у Японії, до 65% у США).

Формування податкової бази органів місцевого самоврядування є складним процесом, який потребує вирішення таких проблем, як:

- забезпечення відповідності між функціями органів місцевої влади і наявністю достатніх фінансових ресурсів;
- надання органам місцевого самоврядування необхідних прав та стимулів щодо мобілізації потрібних фінансових ресурсів;
- координація інтересів держави в цілому з регіональними інтересами щодо стабільного економічного розвитку території;
- прозорість і стабільність дії механізму розподілу повноважень між рівнями влади.

Для більшості держав характерним є розмаїття місцевих податків (до 100 різновидів у цілому по всіх країнах). Винятком є Велика Британія, де до 1990 р. стягувався лише один місцевий податок — майновий, який, проте, покривав понад 40% усіх надходжень до місцевих бюджетів.

З-поміж наявних видів місцевих податків і зборів можна виділити:

- прибутковий з населення;
- прибутковий з корпорацій;
- майновий;
- з продажів;

- земельний;
- подушний;
- на професію;
- на спадщину;
- екологічний;
- акцизи на бензин, тютюн, алкогольні напої;
- на споживання газу, електроенергії;
- на напої (продаж на розлив);
- на видовища, мисливство, риболовлю;
- на володіння транспортними засобами;
- видача різного роду ліцензій, реєстраційних посвідчень;
- на діяльність страхових компаній;
- за участь у бігах на іподромі;
- з підприємств у фонд страхування по безробіттю;
- за реєстрацію техпаспортів на автомобілі;
- на будівництво службових будівель;
- за відкриття питних закладів, готелів;
- на прибирання сміття і його вивезення;
- за паркування машин;
- за користування спортивними і оздоровчими закладами, закладами культури тощо.

В деяких країнах місцеві податки стягуються як певна частина державних податків. Так, в Італії місцевими органами влади збирається частка поземельного і сільськогосподарського податків, у США, ФРН, Франції — визначені законом частки прибуткового податку.

Серед прямих і непрямих податків місцевого значення найважливішим є майновий податок. Об'єктами такого виду оподаткування є земля, промислові та житлові будівлі, інші види нерухомості. Урядом країни встановлюється межа ставок по різних територіях у процентах до вартості майна. Пільгове оподаткування застосовується до невикористаних будівель і земель; майна, що належить центральним і місцевим органам влади, а також об'єктів, що перебувають у власності неприбуткових організацій, благодійних товариств, церков тощо.

Як уже зазначалося, місцеві фінанси є інструментом розподілу і перерозподілу сукупного суспільного продукту. Вони призначені забезпечувати функціонування органів місцевої влади, судових структур відповідного рівня, міліції, а також реалізацію на регіональному рівні

(відповідно до законодавчого розмежування компетенції з центром) соціально-економічних програм в галузях охорони здоров'я, освіти, екології тощо. Саме ці напрями складають видаткову частину місцевих бюджетів.

У структурі видатків місцевих органів влади розвинутих країн центральне місце займають видатки, пов'язані з соціально-культурними заходами — освітою, охороною здоров'я, соціальним страхуванням і соціальним забезпеченням, які в загальній сумі видатків, як правило, перевищують 60%.

4.1.2. Бюджети органів місцевого самоврядування в Україні

Після проголошення незалежності в Україні почався процес формування власної фінансово-бюджетної системи, яка складається з Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети до прийняття законів, які визначать порядок їх формування відповідно до Конституції України і Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", формуються в порядку, встановленому законами про бюджетну та податкову системи.

Закон визначає, що матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування в Україні становлять комунальна власність і місцеві бюджети в селах, селищах, містах, районах у містах, джерелом яких є доходи місцевого бюджету, позабюджетні кошти та місцеві податки і збори.

Основою фінансового забезпечення місцевих органів влади є бюджет. З цього джерела фінансуються заходи щодо соціального і економічного розвитку відповідної території, а також здійснюється перерозподіл національного доходу, створеного в межах даної території.

Місцеві бюджети в Україні можна назвати бюджетами соціальних витрат. На їхню частку припадає понад 85% витрат країни на охорону здоров'я, понад 60% — на освіту, до 98% — на житлово-комунальне господарство і побутове обслуговування.

Важлива також і регулююча функція місцевих бюджетів. Місцеві органи задають певні пропорції розвитку

виробничої і соціальної сфери як у процесі залучення ресурсів до бюджету, так і при їх використанні.

Величина місцевих бюджетів значною мірою визначає ступінь незалежності, самостійності і можливостей органів місцевого самоврядування. Тому порядок формування доходів місцевих бюджетів в Україні є однією з актуальних проблем місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що згідно з Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" та Законом про бюджетну систему, органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують місцеві бюджети. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, а місцеві бюджети не включаються до місцевих бюджетів вищого рівня та Державного бюджету України.

Доходна частина бюджетів формується за рахунок доходів двох типів — закріплених і регулюючих.

До закріплених належать доходи, які повністю або в твердо фіксованій частці, на постійній основі у встановленому порядку надходять до відповідного місцевого бюджету, а саме:

- податок на прибуток підприємств та організацій комунальної власності цього рівня;
- надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня;
- надходження від внутрішніх позик і грошово-речових лотерей, що проводяться за рішеннями відповідних рад, згідно з законами України;
- дивіденди, одержані від акцій і цінних паперів, що належать державі в акціонерних господарських товариствах, створених за участю підприємств комунальної власності цього рівня;
- податок на нерухоме майно громадян.

Крім вищеназваних, до закріплених доходів належать місцеві податки і збори, у тому числі:

- готельний збір;
- збір за паркування автомобілів;
- ринковий збір;
- збір за видачу ордера на квартиру;
- збір з власника собак;

- курортний збір;
- збір за участь у бігах на іподромі;
- збір за виграш на бігах на іподромі;
- збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
- податок з реклами;
- збір за право використання місцевої символіки;
- збір за право проведення кіно- і телезйомок;
- збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу, лотерей;
- комунальний податок;
- збір за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон;
- збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі;
- податок з продажу імпортованих товарів.

Іншим джерелом надходжень до місцевого бюджету є регулюючі доходи, до яких належать:

- податок на додану вартість;
- акцизний збір;
- податок на прибуток підприємств і організацій усіх форм власності (крім комунальної);
- прибутковий податок з громадян;
- плата за землю та інші природні ресурси загальнодержавного значення;
- доходи від приватизації державного майна.

Ці доходи зараховуються до місцевих бюджетів згідно з відповідними соціально-економічними нормативами бюджетної забезпеченості населення території і стану місцевих джерел доходів, що щорічно затверджуються Законом України про Державний бюджет на наступний рік (для обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій) або визначаються радою вищого рівня (для районних, міських бюджетів).

Нині регулюючі доходи становлять близько 65% місцевих бюджетів. Тому стабільність бюджетів прямо залежить від щорічно встановлюваних розмірів відрахувань від регульованих доходних джерел і значно менше залежить від обсягу закріплених надходжень. Це серйозна перешкода на шляху досягнення реальної фінансової самостійності органів місцевої влади.

Процес формування доходної частини місцевих бюджетів здійснюється, виходячи з витратного підходу. Місцеві органи розробляють проект витратної частини бюджету. Проектні показники бюджету розробляються на підставі нормативних показників з врахуванням прогнозних даних змін індексу цін і тарифів, рівня заробітної плати, а також індексації основних фондів. У свою чергу, Верховна Рада затверджує нормативи бюджетного забезпечення (відрахувань від загальнодержавних податків і зборів) для областей і, відповідно, обласні ради для районів і міст обласного підпорядкування. Далі місцеві органи влади визначають, скільки є власних та закріплених доходів. Після цього на ту частку, якої не вистачає, встановлюються відрахування від республіканських доходів. Таким чином, не витрати відповідного бюджету визначаються сукупними бюджетними доходами на даній території, а, навпаки, доходи місцевого бюджету визначаються вищестоящими органами влади залежно від передбачуваної суми витрат.

До того ж законодавство не встановлює чіткого переліку програм соціально-економічного розвитку території, які повинні фінансуватися з місцевих бюджетів. А це означає, що нема можливості визначити відповідність закріплених за місцевими бюджетами доходів потребам у фінансових ресурсах. В умовах серйозного дефіциту фінансових ресурсів процес балансування місцевих бюджетів проводиться шляхом обмеження коштів на соціальні потреби, фінансування соціальних програм за залишковим принципом.

Потрібно зазначити, що нормативи відрахувань по регіонах істотно відрізняються. Так, нормативи відрахувань до обласних бюджетів від податку на додану вартість у бюджеті на 1995 р. коливалися від 20—30% для Запорізької, Полтавської, Донецької областей та м.Києва до 100% для Волинської, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської та інших областей. У результаті такої практики планування нерідко території, які вносять значно більший вклад у створення валового національного продукту України, одержують такі самі, а у ряді випадків і менші доходи місцевого бюджету в розрахунку на одного мешканця порівняно з територією з набагато

нижчою ефективністю господарства. Відсутність нормативної бази щодо планування витрат на одного мешканця або іншого показника, що враховує техногенне, екологічне та інші види навантажень у адміністративно-територіальному розрізі, не дає змоги об'єктивно одержати кожному належну частку національного доходу.

Україна, як і інші цивілізовані країни, повинна певною мірою перерозподіляти державні доходи між територіями для підтримки відсталих в економічному і соціальному відношенні регіонів за рахунок більш розвинутих. Але такий перерозподіл не повинен призводити до повного зрівнювання доходів усіх місцевих бюджетів, а мати нормативний характер розподілу і виключати утриманський підхід регіонів з низьким рівнем економічного і соціального розвитку до формування бюджету. Важливим напрямом удосконалення фінансової системи є встановлення постійних і довгострокових (на 3—5 років) нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів. Допомогу місцевим бюджетам (яка зараз необхідна через недостатню фінансову базу місцевих органів влади) доцільно здійснювати шляхом розробки цільових програм розвитку і вирівнювання регіонів, надання дотацій і субсидій на чітко регламентованих підставах. Такий підхід дає можливість підвищити активність роботи органів місцевого самоврядування щодо залучення додаткових коштів до місцевих бюджетів.

4.1.3. Бюджетні системи розвинутих країн світу

Найбільший інтерес щодо досвіду організації місцевих фінансів становлять країни з розвинутою ринковою економікою і стійкими демократичними традиціями, передусім США, ФРН та інші. Розглянемо на прикладі цих країн організацію місцевих фінансів.

На відміну від країн колишнього СРСР, для переважної більшості цих країн характерним є формування місцевих бюджетів, що складаються з двох частин: бюджету поточної діяльності і бюджету капітального розвитку (інвестування). Перший включає доходи і видатки місцевих органів, які щорічно повторюються і визначаються наперед. Бюджет капітального розвитку відображає одноразові операції, які спричиняють суттєві зміни в струк-

турі і розмірах комунальної власності міст. У цьому розділі розглядаються бюджети поточної діяльності. Бюджети капітального розвитку будуть розглянуті в наступній главі.

4.1.3.1. США

Федеративний устрій США, однією з основних рис якого є високий ступінь самостійності окремих штатів у законодавчій діяльності і прийнятті рішень щодо управління місцевими справами, обумовлює складну систему взаємовідносин владних структур різних рівнів. Значна децентралізація прийняття управлінських рішень ґрунтується на міцній фінансовій базі, кожен з рівнів управління має власні джерела доходів і формує самостійні бюджети.

Фінансова система США як федеративної держави містить у собі, окрім бюджету федерального уряду, систему місцевих фінансів, яка включає бюджети 50 штатів і Федерального округу Колумбія, а також понад 86 тис. місцевих органів влади (округів, муніципалітетів, міст, спеціальних округів). Місцеві фінанси відіграють значну роль у фінансовій системі країни — на частку бюджетів штатів і місцевих адміністративних одиниць припадає близько 42% загальних фінансових надходжень.

Для федерального уряду детально розроблена процедура підготовки і виконання федерального бюджету з чітко визначеними граничними термінами, нормами, повноваженнями. На рівні штатів і особливо для місцевих органів бюджетний процес є значною мірою більш неформальним і гнучким. Розмаїття форм місцевих органів влади зумовлює відсутність єдиного типового процесу формування і виконання бюджету. Тому можна визначити лише загальні риси бюджетного процесу на місцевому рівні.

Місцеві органи влади автономні в формуванні бюджету і мають широкі права по здійсненню власної податкової політики. При цьому доходи і видатки місцевих бюджетів не входять до сумарного федерального бюджету.

Згідно з чинним законодавством, федеральний уряд не може безпосередньо контролювати фінансові справи адміністративно-територіальних одиниць, а федеральний

бюджетний процес лише формально пов'язаний з процедурами підготовки і виконання бюджетів штатів і місцевих бюджетів.

Разом з тим важливий вплив на прийняття бюджетних рішень на низовому рівні здійснюється через міжурядове фінансування, що дає змогу вищестоящим рівням управління контролювати надання певних видів послуг населенню або регулювати окремі види діяльності. Про значний розмір міжурядового фінансування свідчить той факт, що у доходній частині бюджетів місцевих урядів понад 37% становлять субсидії федерального уряду і уряду штатів, насамперед надходження від штатів, які перевищують 90% загального обсягу субсидій. У свою чергу, штати одержують фінансову підтримку від федерального уряду на реалізацію окремих соціально-економічних програм. На такі цілі спрямовується приблизно 15% федерального бюджету.

Доходна частина бюджетів різних рівнів влади формується переважно за рахунок податків. У бюджеті федерального уряду найбільшу роль відіграє прибутковий податок з громадян, який забезпечує понад 44% загальних надходжень. Значний вплив на стан федерального бюджету справляють платежі по соціальному страхуванню — приблизно 17% надходжень. За останні роки відчутно зменшилась роль прибуткового податку з корпорацій — з 28% у 1950 р. до приблизно 10% у 1993 р.

У США існує система спільного користування деякими видами податків. Так, прибутковий податок з громадян стягується на всіх рівнях — федеральному, штатів, місцевих адміністративно-територіальних одиниць. В структурі доходів 41 штату і близько 3500 місцевих органів він становить відповідно 24% і 6%. Потрібно зазначити, що сума місцевого прибуткового податку з громадян, сплачена до бюджетів штатів і місцевих органів, вираховується з розміру федерального прибуткового податку.

Іншим прикладом спільних податків є податки з продажу — загальний податок з продажу, податок на паливо, алкогольні і тютюнові вироби тощо. Ці податки являють собою фіксовану надбавку до роздрібної ціни більшості товарів і послуг, які реалізуються на території

даного штату (загальний податок з продажу встановлено у 45 штатах і Федеральному окрузі Колумбія, а також у приблизно 6400 одиниць місцевого самоврядування). Доходи від цих податків збираються в штаті, а потім повертаються місцевому органу, на території якого вони були стягнуті. Середня величина загального податку з продажу в цілому по країні становить близько 4%. Сукупно ці податки становлять 30% власних доходів штатів і 7% місцевих бюджетів.

Як видно з вищенаведених даних, спільні податки не відіграють значної ролі у місцевому бюджеті. Найбільш важливим джерелом податкових надходжень на місцевому рівні є податок на майно, який становить 75% власних податкових надходжень (48% загальних доходів). Окрім надходжень від збору місцевих податків (на майно, з продажу, прибуткового з громадян), доходна частина місцевих бюджетів формується також за рахунок надходжень від надання комунальних послуг населенню (16%), системи місцевих зборів (14%).

Структура витрат бюджетів різних рівнів прямо залежить від розподілу повноважень між ними.

Федеральний уряд відповідає за стан національної оборони, діяльність поштової служби, функціонування програм соціального захисту, роботу водного транспорту, підтримку в належному стані національних парків та інших рекреаційних ресурсів національного значення. За рахунок коштів федерального бюджету здійснюється також фінансування таких локальних проектів, як будівництво доріг, мостів, дамб, водоочисних споруд тощо. Крім того, через систему федеральних грантів здійснюється фінансування значної частини програм будівництва соціального житла і стимулювання економічного розвитку мікрорайонів міст (community development).

Штати є основними спонсорами вищої освіти, програм соціальної допомоги (welfare), розвитку мережі швидкісних автомагістралей, системи виправних закладів.

Місцеві уряди несуть основний тягар підтримки освітніх закладів, зокрема початкової і середньої школи (38% загальних витрат). Вони також фінансують значну частку програм охорони здоров'я населення і діяльність місцевих лікарень (7% витрат). Крім того, за кошти

місцевого бюджету здійснюється фінансування діяльності поліції (8% витрат), робота громадського транспорту і аеропортів (6% витрат), бібліотек, парків і місць відпочинку, підтримка в належному стані громадських споруд. Муніципалітети відповідають за надання комунальних послуг населенню (електро- і водопостачання, каналізація тощо), а також збір відходів (11% витрат).

4.1.3.2. Федеративна Республіка Німеччина (ФРН)

У ФРН бюджетне законодавство ґрунтується на принципі незалежності й автономності у вирішенні бюджетних питань федерації та земель, що до неї входять. Конституція ФРН вимагає від федерації і земель вживати таких фінансових заходів, які, “перебуваючи в контексті ринкової економіки, водночас допомагатимуть стабілізувати ціни, підтримуватимуть високий рівень зайнятості та сприятимуть досягненню задовільного стану зовнішніх рахунків, одночасно із стабільним і достатнім економічним зростанням”. При цьому управління федеральним бюджетом ґрунтується на фінансовому плані, що охоплює п'ятирічний період.

Конституцією країни та іншими законодавчими актами чітко визначено коло питань, що належать до компетенції кожного з рівнів управління. Так, федеральний уряд відає соціальним забезпеченням, обороною, закордонними справами, спорудженням автомагістралей федерального значення, розвитком економіки, науковими дослідженнями та розробками, федеральними залізницями та поштовою службою.

На земельні органи покладена відповідальність за справи в галузі культури, зокрема освіти, відправлення правосуддя, утримання поліції та охорони здоров'я.

Місцева влада бере на себе утримання місцевих комунальних служб, таких, як водо- і енергопостачання, каналізація, вивезення сміття, підтримання місцевих шляхів, разом із земельними органами шкіл і культурних закладів.

Потрібно також зазначити, що землі і навіть місцеві органи влади є відповідальними за виконання загальних положень розробленої федеральним урядом політики. Тобто місцеві органи виконують подвійну роль — са-

моврядкування у вирішенні всіх місцевих питань (їх заходи підлягають правовому контролю з боку земель) та застосування земельного і федерального законодавства.

Як відомо, Конституція ФРН передбачає, що федерація, землі і муніципалітети мають окремі джерела бюджетних надходжень. Проте це суперечить іншому конституційно затвердженому принципу забезпечення "однаковості життєвих умов" на всій території федерації. Для досягнення цієї мети була створена досить складна система фінансово-бюджетних відносин між федерацією, землями і муніципалітетами, яка фактично скасовує принцип фінансового розмежування.

У ФРН діє система змішаного фінансування, де, поряд з чітким закріпленням джерел податкових надходжень за федерацією, землями і муніципалітетами, є система "спільного користування" певними категоріями податкових надходжень. Загальний об'єднаний податковий фонд складається із коштів, що надходять від чотирьох видів податків: податку з обороту, податків з прибутків фізичних і юридичних осіб, податку на приріст капіталу. Цей спільний податковий фонд до об'єднання Німеччини становив 72% усіх державних податкових надходжень, що підкреслює факт переважання системи їх спільного користування.

Розподіл коштів об'єднаного податкового фонду визначається законом. Федеральний і земельні уряди мають право на рівні, по 50%, частини коштів, що надходять від сплати податків з прибутків юридичних осіб. Податок з прибутку фізичних осіб і податок на приріст капіталу діляться між федерацією (42,5%), землями (42,5%) і муніципалітетами (15%). Податок з обороту розподіляють пропорційно кількості населення. Муніципалітети мають право на отримання частки коштів від податків з прибутків в обмін на передачу федерації та землям частини власних надходжень від податку з підприємців.

Нерівномірність економічного розвитку окремих регіонів ФРН зумовлює нерівність фінансових надходжень до місцевих бюджетів. Така нерівність суперечить конституційній вимозі щодо вирівнювання відмінностей між сильними та слабкими у фінансовому відношенні територіями. Тому федеральний уряд має право надавати

фінансову допомогу у вигляді субсидій із федеральних фондів слабким у фінансовому відношенні землям для повного задоволення їхніх загальних фінансових потреб.

Окрім такого вертикального переміщення коштів, у країні передбачено також систему "горизонтального вирівнювання", тобто переміщення коштів між землями, щоб фінансово сильніші землі допомагали фінансово слабшим. Для цього розраховується розмір податкових надходжень на душу населення.

Метою цієї системи є підвищення рівня надходжень слабких у фінансовому відношенні земель до приблизно 95% від середнього розміру податкових надходжень на душу населення від усіх земель у цілому. Якщо надлишок коштів становить від 100 до 102% середнього розміру надходжень від усіх земель у цілому, ніяких відрахувань не здійснюється, тоді як 70% активного сальдо у межах від 102 до 110% від середньої величини і все активне сальдо понад 110% передаються до фонду вирівнювання.

Серед основних донорів визначилися землі Гессен і Баден-Вюртемберг, а також до кінця 80-х років — Гамбург. Нижня Саксонія, Рейланд-Пфальц, Шлезвіг-Гольштейн, Саар та Бремен впродовж тривалого часу залишалися серед отримувачів такої допомоги.

З 1991 р. у процесі вирівнювання фінансових можливостей узяли участь і деякі нові східні землі — 74,4 мільйона німецьких марок було перераховано Саксонією на користь Саксонії-Анхальт, Тюрингії і Мекленбург-Померанії.

Участь всіх земель у процесі горизонтального вирівнювання почалася з 1995 р. Передбачається, що західні землі передаватимуть на схід до 30 мільярдів німецьких марок щорічно, тому що податкові надходження на сході ФРН все ще залишаються значно нижчими від рівня в західних землях. Серед західних земель-отримувачів залишатимуться лише Бремен і Саар.

Іншим шляхом підтримки східних земель є фонд "Німецька єдність", початкові розміри якого становили 115 мільярдів німецьких марок. Федеральним урядом було внесено до цього фонду 20 мільярдів німецьких марок, а решта 95 мільярдів одержано з ринку капіталів. Борг, що виникає, ліквідується спільно федеральним урядом

(50 відсотків коштів) і західними землями разом з їхніми муніципалітетами (50 відсотків), за винятком Бремена і Саара, які не брали участі у діяльності цього фонду до 1994 р.

Аналогічні процеси відбуваються і на місцевому рівні. Конституційна вимога забезпечення єдиного рівня життєвих умов потребує організації вирівнювання фінансових можливостей органів місцевої влади. Для досягнення цієї мети землі ФРН не тільки діляться частиною своїх загальних податкових надходжень з місцевими урядами, а й спільно з федеральним урядом надають місцевій владі різноманітну допомогу.

Всі субсидії (федеральні і земельні) місцевим урядам діляться на субсидії загального і спеціального призначення. Субсидії першого типу спрямовані на збільшення фінансових можливостей муніципалітетів і гарантування їхньої спроможності забезпечувати основний набір послуг. Субсидії спеціального призначення являють собою переважно інвестиційні субсидії на реалізацію програм у сфері містобудування, місцевого транспорту, спорудження лікарень та житла.

Розглянемо більш детально структуру джерел надходжень до федерального, земельного і місцевого бюджетів, а також структуру їхніх витрат.

У ФРН надходження до бюджетів йдуть з чотирьох найважливіших джерел: податків, зборів і різних платежів, надходжень від економічної діяльності і внутрішньоурядових переміщень коштів (субсидій). Для всіх територіальних рівнів влади податки становлять головне джерело надходжень, хоча окремі з них мають різне значення для різних ланок влади. Так, частка доходів з податків становить близько 90 відсотків від суми всіх надходжень до федерального уряду. Водночас для місцевих органів ця стаття надходжень не перевищує 37% від загальної суми. Таким чином, органи місцевого самоврядування значно більше залежать від міжурядових субсидій, а також різних зборів і платежів, ніж уряди земельного і федерального рівня.

Серед податкових надходжень приблизно 77% федеральний уряд одержує від спільного податкового фонду і рещту — з власних джерел податків, серед яких

основне місце посідають різні акцизи і мито, в тому числі на тютюнові вироби і паливо — відповідно 51% і 27% від обсягу власних джерел.

На земельному рівні близько 85% отримується із спільного податкового фонду і приблизно 13% — за рахунок земельних податків, у тому числі податку на власників автомобілів (36% від загального обсягу земельних податків) і податку на майно (24%). Менше 2% надійшло від федеральних додаткових субсидій, що обчислюються на базі податку з обороту.

На місцевому рівні приблизно 87% податкових надходжень одержано із спільних джерел, з яких приблизно половина надійшла за рахунок спільних податків на прибуток. Другу половину становлять кошти від податку на підприємців, збирання якого — виключна компетенція органів місцевої влади. Але на місцевому рівні залишається близько 85% від цього податку. Другим за значенням для місцевих органів влади є податок на нерухомість, який становив 12% від загальної суми податкових надходжень на місцевому рівні.

Витрати бюджетів різних рівнів управління у ФРН можна класифікувати на три основні групи: витрати, що не пов'язані з ринковими відносинами (суспільні товари і послуги) — 30% загальних витрат усіх бюджетів, ті, що пов'язані з ринковими відносинами (приватні товари і послуги) — 22%, а також перерозподіл коштів між різними рівнями управління — 48%.

Серед витрат першої групи найбільшу роль відіграють витрати на оборону (17% від витрат по цій групі), загальні управлінські витрати (12), витрати на громадську безпеку і правову систему (10), транспорт і комунікації (8), підтримання належного санітарного стану (7%). Більшість витрат за цими статтями здійснювалася за рахунок коштів федерального бюджету (приблизно 50% всіх витрат). На частку земельного бюджету припадає 33% (громадська безпека). Місцеві органи влади переважно відповідають за підтримку санітарного стану (13% витрат).

До витрат другої групи належать фінансування освіти (понад 40% від загального обсягу витрат по групі), охорони здоров'я і спортивні заходи (18%). Половина витрат

цієї групи здійснювалась із коштів земельних бюджетів, а близько 28% — місцевих урядів.

Перерозподіл коштів здійснюється з використанням фонду соціального страхування, який забезпечує 71% витрат на перерозподіл. Участь федерального уряду обмежувалася 18% від загальної суми (відбувалася у вигляді переміщень коштів до фонду соціального страхування), а решту коштів надали земельні й місцеві уряди.

Більш детальний аналіз статей витрат дає можливість зробити висновки, що забезпечення медичних та рекреаційних послуг, а також поліпшення санітарного стану є функцією місцевого рівня. Утримання вищих навчальних закладів, житлового фонду та забезпечення громадської безпеки покладається головним чином на земельний рівень, а витрати на оборону є найбільшою статтею витрат федерального уряду.

Не всі види товарів та послуг мають єдине джерело фінансування. Так, утримання шляхів і допомога бідним фінансуються на всіх рівнях, видатки на утримання громадського транспорту, енерго- й водопостачання розподіляються між земельними і федеральним бюджетами, а фінансування культурної сфери здійснюється земельними й місцевими урядами.

4.1.3.3. Франція

Структуру місцевого самоврядування Франції утворюють 95 континентальних департаментів, згрупованих у 22 адміністративних регіони. Департаменти в свою чергу поділені на 3075 округів і 36 433 муніципалітети (комуни). Правові й організаційні основи цієї системи державного управління були закладені ще з часів правління Наполеона I і були орієнтовані на створення надзвичайно централізованої унітарної і неподільної держави.

Починаючи з 1982 р., у країні здійснюються адміністративні реформи, спрямовані на децентралізацію системи управління, які надають більше самостійності місцевим органам влади і вносять суттєві зміни в їхню фінансову базу.

В ході реформ кожному рівню управління були надані права, можливості і засоби для вирішення тих питань, які найкраще підлягають управлінню на цьому рівні. У

процесі реформування системи державного управління вирішувалися питання розмежування повноважень між центральною владою і місцевими органами, внесено зміни до системи місцевого оподаткування і кредитування місцевих колективів, адміністративної організації регіонів тощо.

В результаті була суттєво змінена структура доходної і видаткової частин місцевого бюджету. Згідно з законом про децентралізацію, який був прийнятий для підвищення самостійності місцевих органів влади у визначенні пріоритетів фінансової політики, всі ланки фінансової системи країни є автономними. Разом з тим зберігається значна фінансова залежність місцевих органів від центрального уряду в зв'язку з необхідністю покриття хронічних дефіцитів місцевих бюджетів.

За характером надходжень до місцевого бюджету джерела доходів можна поділити на внутрішні, власні доходи (податкові надходження, доходи від муніципальної власності тощо) і зовнішні (дотації, кредити, позики).

Серед внутрішніх доходів найбільшу роль відіграють податки, які становлять 45—50% бюджетів комун і близько 38% бюджетів департаментів. Розмір місцевих податків встановлюється місцевими органами влади, але базова ставка і щорічний граничний рівень визначається державою. Відповідно до закону про децентралізацію, у Франції спостерігається тенденція скорочення доходної і видаткової частин центрального бюджету при одночасному зростанні податкових надходжень до місцевих бюджетів. Треба також зауважити, що для Франції характерним є низький рівень прямого оподаткування за високого рівня непрямого через високу частку обов'язкових відрахувань (податків і внесків до фондів соціального страхування) у валовому продукті.

Серед основних видів місцевих податків можна визначити:

- податок на заробітну плату (18% фонду оплати праці);
- податок за навчання і перепідготовку кадрів (2,6% фонду оплати праці);
- земельний податок на будівлі, які використовуються самим власником для житла, промислової або комерційної діяльності;

- земельний податок на незабудовані території;
- промисловий податок;
- комунальний податок, який виплачується власниками житла і орендарями (житловий податок).

Доходи від використання муніципальної власності і місцевого господарства є значно меншим джерелом надходжень (у бюджетах комун вони становлять 11—12%, у бюджеті департаментів — близько 5%).

Значна частка надходжень до місцевих бюджетів з зовнішніх джерел: у бюджетах комун вона становить 35%, департаментів — 42%. Основна частина цих коштів надходить до місцевих бюджетів у вигляді різних дотацій.

Серед державних дотацій найважливіша — загальна дотація функціонування, яка складається з базової, вирівнюючої, компенсаційної і специфічної допомоги. Базова дотація (40% розміру загальної дотації) визначається, виходячи з кількості населення даної території комуни. Вирівнююча дотація (37%) залежить від рівня добробуту комуни. При визначенні компенсаційної дотації (22,5%) враховується кількість дітей, які повинні бути охоплені обов'язковою початковою освітою, довжина шляхів сполучення, величина і стан державного житлового фонду. Допомога специфічного виду надається тим комунам, де розміщені курорти і туристичні комплекси, а також деякі центральні міста.

Поряд із загальною комунам надаються й інші види дотацій, наприклад, спеціальні — для вчителів початкових шкіл з метою компенсації видатків комун на оплату їхнього проживання.

Окрім дотацій, центральний уряд виділяє місцевим бюджетам також і субвенції цільового призначення. Близько 60% їх суми йде на поточні соціальні видатки, решта — на капітальне будівництво.

Зміцнення фінансової бази місцевих органів влади надало змогу значно розширити сферу їхньої компетенції. Поряд з традиційними функціями (реєстрація актів громадянського стану, організація роботи муніципальної поліції, надання соціальних послуг населенню, підтримання у належному стані мережі автошляхів на власній території, фінансування початкових шкіл, освіти і куль-

турна діяльність) комунам були надані додаткові повноваження у сфері міського планування (земельне планування) і у державній освіті, а також створені нові можливості в економічній сфері, зокрема з метою підтримання рівня послуг, що надаються населенню

4.1.3.4. Швеція

Адміністративно-територіальна структура Швеції складається з ленів (округів) і муніципалітетів і характеризується високим рівнем децентралізації управління порівняно з багатьма іншими розвинутими країнами. Фінансова система країни створена на принципі автономності центрального і місцевого бюджетів

Основним джерелом надходжень до доходної частини бюджету більшості ленів і муніципалітетів є місцеві податки (55% загальних доходів муніципалітетів і 81% — ленів). До початку 90-х років Швеція мала досить розгалужену систему місцевих податків, до якої входили податки на прибутки корпорацій, певні частки податків на нерухоме майно, доходи сімей від використання капіталу тощо. Але після 1991 р рішеннями шведського уряду та парламенту податкова база місцевої влади скоротилася до податків з трудових і пенсійних доходів громадян.

Хоча базу для місцевих податків встановлює держава, лени і муніципалітети, згідно з Конституцією Швеції, мають право впливати на розміри своїх податкових надходжень шляхом встановлення власних ставок оподаткування. Проте високий загальний рівень оподаткування в країні обумовив рішення парламенту Швеції, який тимчасово скасував право місцевих органів підвищувати свої ставки оподаткування протягом останніх років. Тому фактичні податкові ставки органів місцевої влади не перевищують рівня 1990 р, а різниця між найвищою і найнижчою ставками становить приблизно 7% оподаткованого прибутку (від 11,4 до 18,25% для муніципалітетів і від 13,5 до 14,5% для ленів).

Іншим джерелом надходжень є місцеві збори і платежі за комунальні послуги. В бюджетах муніципалітетів вони становлять 17%, в бюджетах ленів — 5%.

Для забезпечення вирівнювання обсягів доходів місцевих органів влади, підвищення рівня економічного розвитку територій і забезпечення надання певних послуг населенню держава застосовує складну систему субсидій. Серед них — цільові державні субсидії, незв'язані державні субсидії, субсидії на вирівнювання податкових надходжень різних адміністративних одиниць. Субсидії використовуються для подолання розриву між базою оподаткування і структурами видатків різних місцевих органів влади.

До 1992 р. серед різних типів субсидій переважали цільові (23% для муніципалітетів і 14% для ленів), які спрямовувалися безпосередньо на потреби систем шкільної освіти, дошкільного виховання, допомоги літнім людям. 1992 р. парламент Швеції визнав, що цільові субсидії призводять до неефективного використання місцевих ресурсів і порушують конституційно закріплене право місцевого самовизначення.

Проведена протягом 1992 р. реформа системи державних субсидій призвела до того, що приблизно 75% грошової вартості всіх державних субсидій було перетворено на незв'язані. В результаті цільові субсидії зменшилися до 5 для муніципалітетів і 6% для ленів при зростанні нецільових субсидій протягом 1990—1993 рр. з 2 до 15% для муніципалітетів і стабільному рівні в 4% для ленів.

Разом з тим було розроблено механізм контролю за використанням коштів цих субсидій, який передбачає постійний нагляд, контроль та проведення оцінки виконання певних програм, які зобов'язані виконувати місцеві органи влади. Держава контролює не способи надання послуг, а виключно результати, тобто наслідки виконання програм.

Нова система державних субсидій орієнтована на створення більш справедливих фінансових умов для різних муніципалітетів. Зі свого боку, муніципалітети повинні взяти на себе всі фінансові наслідки існування будь-якої різниці у стандартах, якості послуг, ефективності використання ресурсів та зборів.

Фактично близько 75% всіх незв'язаних субсидій використовується для вирівнювання фінансових ресурсів

різних муніципалітетів. Середня величина фінансових ресурсів розраховується шляхом складання всього оподаткованого прибутку на території Швеції, що ділиться на загальну кількість мешканців країни. Цей показник порівнюється з відповідними даними по муніципалітету. Держава гарантує кожному муніципалітету однаковий рівень фінансових ресурсів, що становить 127% від середньої величини фінансових ресурсів. Таким чином, чим менше фінансових ресурсів має конкретний муніципалітет, тим більшою буде сума незв'язаних субсидій.

У структурі видатків органів місцевої влади Швеції переважають різноманітні соціальні програми. Для муніципалітетів найважливішою галуззю фінансової діяльності є освіта, на потреби якої припадає 24% від загальних витрат. Дошкільне виховання потребує 12%, а допомога людям похилого віку — 10%. Витрати на соціальну допомогу постійно зростають.

Серед завдань, що вирішуються ленами, основним є охорона здоров'я, на яку йде 72% усіх витрат.

Треба зауважити, що вирівнювання фінансових ресурсів місцевих органів влади ще не забезпечує усунення структурних відмінностей у витратах. Так, є пряма залежність між віковою структурою муніципалітету і попитом на муніципальні послуги, що фінансуються за рахунок податкових та інших надходжень. Суттєвий вплив на рівень витрат справляють кліматичні умови.

Тому парламентом Швеції було ухвалено систему, платежі на вирівнювання відмінностей у структурі витрат якої залежать від таких показників: клімату, густоти населення, вікової і соціальної структури. Цей підхід дістав значну підтримку, але до цього часу продовжується аналіз і розробка показників, які були б теоретично обґрунтованими, легко зрозумілими і придатними для застосування на практиці.

4.2. Фінансування програм розвитку місцевої інфраструктури

4.2.1. Бюджети капітального розвитку

Інвестування програм місцевого розвитку дає змогу створювати або придбати об'єкти, строк експлуатації яких виходить за межі дії одного фінансового року. Це такі об'єкти місцевої інфраструктури, як вулиці, автошляхи, мости, системи водопостачання і каналізації, громадські споруди, а також різні види техніки і обладнання. Як правило, ціна таких об'єктів досить велика порівняно зі статтями поточних витрат місцевого бюджету, і їх придбання або спорудження здійснюється на нерегулярній основі.

Ці особливості інвестиційної діяльності зумовили перехід муніципалітетів багатьох розвинутих країн (США, Франції, ФРН та ін.) до розробки паралельно з місцевим бюджетом поточної діяльності, що оперує доходами і витратами поточного фінансового року, щорічних *бюджетів капітального розвитку*, які сфокусовані на обґрунтуванні і розробці основних положень щодо реалізації проектів, котрі мають тривалий період існування (як правило, 10 або 15 років і навіть більше), досить дорогі порівняно з наявними можливостями місцевого уряду і не повторюються регулярно.

Останніми роками в Україні також почалася розробка бюджетів капітального розвитку, зокрема такі бюджети розробляються для м. Києва, починаючи з 1995 р.

Виникає запитання, чому доцільно розробляти замість одного цілих два бюджети, кожен з яких є дуже складним процесом пов'язування місцевих потреб з наявними фінансовими можливостями.

По-перше, розглядаючи поточну діяльність і довгострокові проекти, можна значно поліпшити як ефективність, так і механізм фінансування цих проектів. Ці проекти служитимуть мешканцям міста (добре чи погано) упродовж багатьох років після їх реалізації. Тому важливо, щоб для дефіциту, який виникає внаслідок створення або придбання таких об'єктів, була розроблена

обґрунтована схема його покриття, що розтягується на всі роки існування проекту.

На відміну від місцевих бюджетів поточної діяльності, які, згідно з законодавством переважної більшості країн, повинні бути збалансовані (загальні витрати дорівнюють поточним надходженням), бюджети капітального розвитку фінансуються, тобто для їх виконання мобілізуються кошти з різних джерел. Витрати по програмах бюджетів капітального розвитку можуть покриватися за рахунок поточних доходів (збільшення податків і зборів, використання спеціальних грантів тощо), а також шляхом позичання з наданням відповідних гарантій щодо виплати боргу за рахунок майбутніх надходжень. Такий підхід відкриває широкі можливості щодо формування оптимальної схеми фінансування проектів розвитку місцевої інфраструктури.

Крім того, використання бюджетів капітального розвитку дозволяє поліпшити сам процес прийняття рішень щодо реалізації довгострокових проектів. У межах єдиного місцевого бюджету можна очікувати виникнення таких проблем, як необхідність здійснення вибору між порівняно дешевими короткостроковими і довгостроковими проектами в умовах збалансованості бюджету, попри їх різне соціально-економічне значення. Розгляд їх окремо один від одного дає змогу уникнути такої жорстко альтернативної ситуації і надає більше шансів на об'єктивне їх обговорення відповідно до вимог місцевої економіки.

По-друге, за допомогою бюджетів капітального розвитку можна проводити стабільнішу податкову політику. Якщо мовиться про великий довгостроковий проект, практично неможливо за рахунок навіть різкого збільшення наявної податкової бази, запровадження додаткових місцевих зборів акумулювати протягом одного року необхідну суму без суттєвого погіршення рівня комунальних і інших послуг, що надаються населенню містом. Але якщо проект розрахований на десятиліття, то доцільно поділити вартість його реалізації на строк служби. Тим самим знижується поточне навантаження на податкову базу міста і, відповідно, можна уникнути надмірних коливань ставок оподаткування, що обов'язково сталося

б у разі повного фінансування проекту у рік його будівництва.

По-третє, механізм розробки бюджетів капітального розвитку відслідковує економічний ефект від реалізації проектів розвитку інфраструктури впродовж строку їх служби. Це створює потенційну можливість (але не виключає це повністю) запобігти прийняттю занадто дорогих помилкових рішень, які потім впливатимуть на життєдіяльність міста протягом років.

Таким чином, бюджети капітального розвитку є механізмом фінансового планування і регулювання місцевих податків і зборів. Вони забезпечують необхідний рівень фінансування великих проектів розвитку інфраструктури і своєчасність їх реалізації.

Нижче наведено основні етапи формування бюджетів капітального розвитку.

Місцеві уряди різних країн використовують різноманітні підходи до розробки бюджетів капітального розвитку. Проте в найбільш загальному вигляді процес формування таких бюджетів обов'язково охоплює такі основні етапи:

- вибір проектів капітального розвитку з-поміж багатьох альтернативних проектів;
- оцінка витрат на реалізацію проектів, яким надається перевага;
- визначення впливу на загальний стан місцевих фінансів різних варіантів фінансування витрат по цих проектах.

На першій стадії готується програма розвитку інфраструктури міста на 6–8 років з включенням до неї всіх відповідних капітальних проектів. Пропозиції щодо внесення до програми тих чи інших проектів здійснюються різними структурними підрозділами місцевого уряду, громадськими організаціями, приватними корпораціями. Кожна з цих пропозицій містить обґрунтування і цифрову інформацію щодо техніко-економічних показників реалізації проекту.

Місцеві планові органи проводять аналіз кожного з запропонованих проектів з метою визначення його пріоритетності для міста, оцінки загального обсягу і щорічних можливих витрат і надходжень, ув'язують з

іншими проектами. Особливої уваги надається визначенню строків виконання окремих етапів робіт по проектах і їх впливу на інші проекти (наприклад, прокладка каналізаційних мереж і укладання асфальтового покриття вулиць тощо), а також їх відповідність прийнятим генеральним планам розвитку міста. Крім того, вивчається досвід попередньої реалізації проектів розвитку інфраструктури в місті, аналізуються можливість залучення до участі в проектах основних зацікавлених соціальних груп і комерційних організацій.

На наступному етапі аналізуються фінансові показники проектів з урахуванням загального стану і прогнозу розвитку фінансів міста. Для цього вивчається поточне і очікуване співвідношення надходжень і витрат місцевого бюджету, стан боргових зобов'язань міста, здійснюється прогноз розвитку податкової бази, а також обсягів нових потенційних джерел надходжень до місцевого бюджету.

Ці дані у щорічному розрізі розглядаються разом з листом пріоритетних проектів. Під час аналізу встановлюються специфічні альтернативи їх фінансування (підвищення тарифів на комунальні послуги, можливість одержання міжурядових грантів, зростання ринкової вартості об'єктів, що охоплюються даним проектом) і визначається можлива схема організації загального фінансування проектів. Для кожного проекту розробляється оптимальна фінансова політика: випуск муніципальних облігацій (доходних або загальних)¹, використання спеціальних резервних фондів, які акумулюють певні частини поточних надходжень для майбутніх інвестицій, або поступове інвестування у міру необхідності за рахунок доходів від проекту (за наявності стійких грошових надходжень з перших років реалізації проекту) чи поточних доходів бюджету.

Для підвищення рівня обґрунтування пропозицій до плану капітального розвитку міста застосовується метод, який дістав у літературі назву: аналіз "результати — витрати" (Benefit-Cost Analysis). Він ґрунтується на принципі оптимального використання обмежених матеріаль-

¹ Детальніше про муніципальні позики див. п. 4.2.2 цього розділу.

них і фінансових ресурсів міста шляхом порівнювання вигод для суспільства в результаті реалізації проекту і соціальних жертв, на які потрібно піти для його здійснення.

Аналіз “результати — витрати” провадиться в кілька етапів. На першому етапі визначаються цілі і вигоди від реалізації проекту, зокрема організація нових видів та/або підвищення якості послуг, що надаються населенню, зниження витрат на експлуатацію діючих об’єктів, поліпшення екологічних та інших характеристик об’єктів, економія матеріальних ресурсів тощо.

На другому етапі проводяться розрахунки поточних доходів і експлуатаційних витрат упродовж усього періоду функціонування проекту (“потоки коштів” — cash flow). Ці розрахунки здійснюються на основі наявних тарифів і ринкових цін або їх прогнозних оцінок. Грунтуючись на цих передумовах, розраховується щорічний валовий і чистий доходи проекту, експлуатаційні та інші показники. У ході аналізу вивчаються не тільки прямі, а й побічні потенційні доходи від проекту та витрати на його реалізацію, а здійснюються розрахунки за фінансовою окупністю проекту.

При проведенні аналізу ефективності проекту необхідно враховувати і такий фактор, як вартість грошей у часі: гроші, отримані сьогодні, мають більшу цінність, аніж гроші, очікувані на отримання у майбутньому.

З огляду на те, що капіталовкладення у проект здійснюються протягом невеликого періоду часу порівняно з періодом надходження доходів від його експлуатації, для визначення сьогоднішньої або поточної їхньої вартості застосовується метод дисконтування (при обумовлених процентних ставках) за формулою:

$$PV(t) = \frac{P(t)}{(1+r)^t}, \quad (1)$$

де:

$P(t)$ — чисті доходи, які планується отримати у t -у році;

$PV(t)$ — сьогоднішня вартість доходу $P(t)$;

r — коефіцієнт дисконтування (рівень процентної ставки).

Тоді чистий приведений дохід (NPV) від реалізації проекту становитиме:

$$NPV = \sum_{t=1}^n PV(t) = \sum_{t=1}^n \frac{P(t)}{(1+r)^t} \quad (2)$$

де:

NPV — чистий приведений дохід від реалізації проекту;
n — строк реалізації проекту.

Якщо величина чистого приведенного доходу більша нуля, це означає, що проект генерує позитивну дисконтовану суму грошових надходжень протягом строку його експлуатації. Такий проект доцільно прийняти до реалізації.

Серед показників ефективності проекту важливе значення має також показник внутрішньої норми доходності (Ir), який розраховується за формулою:

$$\sum_{t=1}^n \frac{P(t)}{(1+Ir)^t} = 0 \quad (3)$$

Якщо середня ставка позикового процента нижча, ніж показник внутрішньої норми доходності (Ir), який випливає із рівняння (3), то реалізацію цього проекту можна вважати вигідною для муніципалітету.

Подібний аналіз дає змогу оцінити вплив даного проекту на ефективність використання наявних ресурсів міста.

Після проведення ретельного фінансового й економічного аналізу проект уточнюється з метою включення його до щорічного бюджетного процесу. Інколи він вноситься до бюджету капітального розвитку без суттєвих змін, а в деяких випадках виникає необхідність у доробці окремих положень проекту з урахуванням висновків проведеного аналізу.

Оцінка значення того чи іншого проекту для розвитку міста — досить складне завдання, адже потрібно зважити на економічні, політичні й соціальні аспекти проекту. Для визначення пріоритетності фінансування окремих проектів фінансові і планові служби міста проводять постійні консультації з керівництвом органів управління міста, представниками різноманітних соціальних і політичних груп, громадських організацій. Остаточне рішення про внесення проектів до плану капітального розвитку

здійснюється на підставі використання системи критеріїв. Найбільш поширеною з-поміж них є така система:

1. Фінансова роль у місті, зокрема обсяги інвестицій, поточні витрати на утримання об'єкта, доходи, енергоспоживання, юридичні зобов'язання.

2. Вплив на стан здоров'я населення і безпека об'єкта.

3. Економічний ефект на податкову базу, робочі місця, доходи приватного бізнесу, населення, міста.

4. Екологічний, естетичний і соціальний вплив на якість життя мешканців міста.

5. Проблеми і незручності, що виникають під час реалізації проекту.

6. Можливість перерозподілу матеріальних і інших благ від проекту між різними віковими і доходними групами населення, включаючи інвалідів і малозабезпечених.

7. Підтримка проекту суспільством, різними соціальними групами населення, відповідність чинній законодавчо-нормативній базі.

8. Наслідки перенесення терміну реалізації проекту на пізніший строк.

9. Величина невизначеності й ризику стосовно деяких показників проекту, зокрема вартості, технічної спроможності тощо.

10. Вплив на вартість і можливість реалізації інших проектів.

На заключній стадії дібрані проекти розглядаються місцевими законодавчими органами, які також вносять до них певні корективи. Після того як план капітального розвитку буде схвалений, у поточному бюджеті передбачаються відповідні витрати на утримання об'єктів, завершених у ході реалізації прийнятих проектів.

Цей план є підставою для формування бюджету капітального розвитку на поточний рік — сегмент плану, що містить дані про наступний рік, використовується як проект бюджету капітального розвитку на наступний рік.

Загальні витрати на здійснення плану капітального розвитку складаються з поточних витрат, що, як правило, фінансуються за рахунок поточних доходів (зібраних у даному році податків, грантів, зборів тощо), та інвестицій, які відображені у бюджеті капітального розвитку.

Якщо поточні витрати фінансуються шляхом позичання, сума, яка дорівнює поточним витратам, повинна бути сплачена разом з нарахованими процентами у майбутньому. Тоді в перспективі місто повинне буде сплачувати значно більшу суму, що дорівнює як поточним, так і попереднім витратам на утримання проекту. Це значно обмежує можливості міста надавати необхідні послуги населенню і зумовлює необхідність досягнення збалансованості поточного бюджету.

Інвестиції в міську інфраструктуру здійснюються за рахунок поточних надходжень (схема "pay-as-you-go") та/або за рахунок позичання з наступною сплатою боргу з доходів протягом строку існування проекту (схема "pay-as-you-use"). Найбільш поширеною є змішана схема фінансування проектів капітального розвитку.

4.2.2. Місцеві позики

Місцеві позики є одним із важливих інструментів фінансування критичних суспільних потреб, таких, як розвиток систем електро-, водопостачання та каналізації, будівництво житла, розвиток транспортних мереж, будівництво закладів освіти, охорони здоров'я тощо, в багатьох країнах світу. Випуск облігацій на фінансування розвитку інфраструктури дає змогу акумулювати кошти на капітальні вкладення, обсяг яких у 7—10 разів перевищує розмір річних виплат боргу, залежно від термінів і процентів за облігаціями.

Можливість одержати значні додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури міст шляхом випуску облігацій зумовила високі темпи розвитку ринків муніципальних цінних паперів. Так, у США за період з 1980 по 1990 рр. загальний обсяг випуску облігацій муніципальної позики зріс більше ніж на 70%. За останні роки облігації муніципальних позик були випущені в країнах Східної Європи (Республіка Чехія, Угорщина), у Російській Федерації. Зроблено перші спроби здійснити випуск муніципальних паперів в Україні (Київ, Харків).

Випуск облігацій муніципальної позики — складна система заходів, що містить послідовні етапи від визначення потреби у борговому фінансуванні до емісії облігацій:

- визначення мети використання емісії облігацій (проектів інфраструктури, що потребують фінансування);
- проведення економічного і фінансового аналізу (співвідношення витрат і результатів по визначених проектах, можливість одержання доходів після їх реалізації);
- визначення джерел та можливостей виплати боргу;
- визначення впливу облігацій на місцевий бюджет;
- проведення аналізу фінансових ринків (попит на муніципальні цінні папери, умови функціонування ринку капіталів);
- розробка дизайну облігацій, їх структури, термінів та умов (обсяг емісії, процентна ставка, термін погашення);
- визначення агентів по продажу облігацій, реєстратора, агентів по здійсненню виплат і укладення з ними відповідних угод;
- визначення юридичних аспектів випуску облігацій (правове середовище випуску муніципальних цінних паперів, принципи юридичного оформлення рішення місцевої влади про випуск облігацій);
- створення механізму адміністрування продажу та виплат по облігаціях.

Структура та обсяги випуску муніципальних позик, можливість випуску довгострокових облігацій для фінансування капітальних проектів значною мірою залежать від грошової та фінансової ситуації, а також загального соціально-економічного становища країни. Високий рівень інфляції, який виявляється у ще більш високому рівні зростання процентних ставок, нестача довгострокових кредитних ресурсів на фінансовому ринку, неможливість відновити витрати шляхом стягнення плати за комунальні послуги — все це ускладнює випуск значної кількості муніципальних облігацій.

Враховуючи складну фінансово-економічну ситуацію в Україні, потрібно, щоб перші випуски муніципальних облігацій мали невеликі строки погашення і використовувалися для фінансування проектів, які можуть дати прибуток, достатній для їхнього найшвидшого погашення. Доцільно провести спочатку короткостроковий пробний

випуск, який закладе основу для запровадження цього фінансового важеля на ринку, допоможе відпрацювати механізм управління погашенням та випуском облігацій, а також продемонструє кредитоспроможність та надійність муніципалітету. Тільки після цього муніципалітет може починати роботу по підготовці довгострокових випусків, спрямованих на фінансування великих проектів розвитку інфраструктури.

За останні 15 років у світі набули значного поширення різноманітні види облігацій муніципальної позики. Практично можна визначити три основні типи облігацій.

Загальні облігації (General Obligation Bonds) — це цінні папери, під випуск яких муніципалітет надає “абсолютну гарантію” (full faith and credit). У цьому випадку він зобов’язується використати свої дозволені законом можливості щодо збільшення податків та зборів, а також всі інші наявні доходи для сплати процентів і суми боргу власникам облігацій.

Усі власники загальних облігацій мають рівні кредитні умови і рівні права у разі невиконання договору.

Основними джерелами виплати боргу по загальних облігаціях, що використовуються у світі, є прибутковий податок, податки з нерухомості та іншого приватного майна, а також податок з продажу (з обороту).

Доходні облігації (Revenue Bonds) погашаються муніципалітетом за рахунок доходів, що надходять від використання об’єктів, створених на ці облігації, а також певних фіксованих видів платежів та податків.

Облігації подвійного захисту, або гібридні (Double-Barreled Bonds) — це варіант поєднання перших двох типів облігацій. При випуску таких облігацій муніципалітет планує певне джерело доходу, але якщо доход від запланованого джерела буде недостатнім, він зобов’язується використати всі інші наявні джерела доходів, у міру необхідності, для виплати боргу.

Вищенаведені типи облігацій використовуються, як правило, для середньо- та довгострокових позик.

Крім того, існує також ціла група *короткострокових муніципальних боргових зобов’язань (Tax Anticipation Notes, Revenue Anticipation Notes, Bond Anticipation Notes)*, які використовуються для покриття термінових

бюджетних витрат. Строк дії таких зобов'язань не перевершує одного року.

В структурі облігацій у США загальні облігації становлять приблизно 30% , доходні облігації та облігації подвійного захисту — 67, а 3% припадає на короткострокові зобов'язання.

Мета випуску облігацій

Боргове фінансування за допомогою випуску облігацій муніципальної позики здійснюється:

- з метою збору фінансових ресурсів для капіталовкладень в інфраструктуру і послуги, розвиток яких потребує більшої кількості коштів, ніж це можливо отримати з бюджетних поточних доходів;
- для управління поточними фінансовими операціями (обмеженою мірою) там, де між надходженням та витратами коштів виникає тимчасовий інтервал. Таке фінансування називається “облігації під очікувані надходження від податків” (Tax Anticipation Notes), або “борг під очікувані доходи” (Revenue Anticipation Notes).

Ні в якому разі випуск облігацій не повинен здійснюватися для покриття поточного дефіциту місцевого бюджету.

Вирішивши, яка саме частина необхідної інфраструктури може бути профінансована за рахунок випуску муніципальних облігацій і протягом якого часу, необхідно визначити категорії інвестицій за джерелами, які використовуватимуться для здійснення виплат.

1. Інвестиції у сфері науки, охорони здоров'я, будівництво офісних приміщень для органів місцевої влади, благоустрій вулиць, парків і зон відпочинку не приносять доходів і фінансування таких проектів може здійснюватися тільки з використанням загальних облігацій.

2. Витрати у таких сферах, як енергетика, вода, каналізація, транспорт, житлове будівництво і комерційні об'єкти можуть давати певні доходи і грошові надходження від користувачів. Інвестиції у такі капіталомісткі об'єкти здебільшого великі і термін їх експлуатації великий. Тому, якщо виплату основної суми боргу по цих облігаціях віднести на 10, 15, 20 років, чистий доход

від їх експлуатації можна використовувати для сплати боргу за їхнє будівництво. В цьому разі можна випускати не тільки загальні, а й доходні облигації.

3. Є також проекти, які дають порівняно великі доходи за короткий проміжок часу і, таким чином, можуть бути профінансовані за рахунок *доходних облигацій* за наявних ринкових умов.

До таких проектів у багатьох країнах світу належать:

- житлове будівництво з наступним продажем квартир;
- створення об'єктів, площа яких може бути продана або передана в оренду;
- потужності по переробці твердих відходів, які мають порівняно невелику капітальну вартість;
- платні дороги або мости, що мають велику пропускну здатність.

Для визначення мети випуску та можливого типу облигацій проводиться аналіз проектів розвитку, встановлюється пріоритетність проектів та фінансових потреб для їх реалізації. Він проводиться за допомогою загальних методів, які дають змогу оцінити обсяги інвестицій у визначені проекти (*див. п. 4.2.1*).

Провівши такий аналіз, можна оцінити обсяг емісії муніципальних облигацій, величину доходів від проекту, які можуть бути спрямовані на погашення облигацій. На підставі цих даних можна також дати оцінку фінансового впливу емісії облигацій на річний муніципальний бюджет.

Аналіз кредитоспроможності емітента

Наступним етапом є визначення надійності (кредитоспроможності) емітента. Для цього важливе значення має тип облигацій, що випускаються.

Кредитоспроможність *загальних облигацій* повністю залежить від здатності муніципалітету-емітента забезпечити необхідні доходи для обслуговування боргу і фінансувати поточні витрати.

Визначення можливостей муніципалітету здійснювати платежі по загальних облигаціях проводиться шляхом оцінки його:

- економічного потенціалу;
- фінансових показників;
- структури і розміру боргових зобов'язань.

Такий підхід використовується, зокрема, при визначенні рейтингу (тобто ступеня надійності) загальних облігацій однією з провідних рейтингових компаній світу "Стандард енд Пурс" (Standard & Poors Corp.).

Розмір муніципальних доходів, отриманих від збирання податків та комунальних платежів, залежить від рівня економічної активності або потенціалу міста. Економічний потенціал відбивається через:

- загальні показники економічного розвитку емітента (аналізуються дані щодо розміру території та особливостей розташування міста; наявність корисних копалин та інших природних багатств; вартість нерухомого та іншого майна, що належить місту; розмір частки міста в господарських товариствах, створених за участю місцевої адміністрації; рівень розвитку інфраструктури міста, включаючи рівень розвитку транспортної мережі, системи громадського транспорту, систем електро-, водопостачання і каналізації);
- демографічні показники (проводиться аналіз динаміки кількості населення з урахуванням віку і статі, а також у розрізі деяких соціальних груп, що відрізняються рівнем освіти, професійною кваліфікацією, рівнем доходів; дослідження впливу міграційних процесів та можливості розширення території муніципалітету);
- податкову базу міста (досліджується динаміка загальних податкових надходжень з виділенням основних джерел податків і зборів; розглядається внесок окремих соціальних груп населення та основних підприємств міста і ділових структур у загальний розмір податків, що стягуються; дається оцінка прямого і непрямого впливу 8—10 основних платників податків у місті);
- розвиток промисловості та рівень працевлаштування (аналізується структура економіки міста — промислове виробництво, торгівля, будівництво, комунальне господарство, сільськогосподарське виробництво; рівень концентрації в різних галузях економіки; динаміка працевлаштування і рівень якості

робочої сили; генеральні плани розвитку економіки міста).

Аналіз фінансових показників діяльності муніципалітету дає змогу простежити його здатність діяти у межах власних доходів та ефективно розпоряджатися наявними фінансовими ресурсами. Аналіз проводиться за такими основними напрямками:

- структура і динаміка поточних прибутків та витрат (розраховуються показники прибутків на душу населення; аналізується гнучкість податкових надходжень, динаміка змін структури прибутків, стабільність і різноманітність джерел надходжень до бюджету; складається баланс доходів і витрат, аналізується зростання оперативних витрат з бюджету з урахуванням змін кількості населення, зростання або зменшення податкових можливостей міста; визначаються основні статті витрат та аналізується їх можливий вплив на боргові зобов'язання муніципалітету);
- щорічні результати виконання бюджету міста (аналіз виконання бюджету за останні 3—5 років; його збалансованість);
- план капітального будівництва (аналіз реалізації проектів капітального будівництва за останні 2—3 роки, а також перспективних проектів розвитку інфраструктури міста).

Аналіз боргових зобов'язань ґрунтується на визначенні структури боргу, графіка виплат по боргових зобов'язаннях, розміру виплат у загальному обсязі річного бюджету. Потрібно враховувати, що рівень заборгованості (частка витрат по обслуговуванню боргу у річному бюджеті) є індикатором його залежності від економічних спадів та зменшення доходів. Сума боргу на душу населення дає приблизну оцінку загальної здатності погашати борг.

Необхідно дотримуватися балансу між витратами по обслуговуванню боргу та поточними операціями. Сума витрат повинна бути фіксованою і івняно невеликою (не більше 5—10% місцевого бюдж).

Ступінь кредитного ризику дохо с облигацій прямо залежить від джерела погашення. Основним джерелом

погашення є прибутки, отримані за надання відповідних послуг користувачам створених за рахунок емісії об'єктів, а саме: тарифи за енерго- і водопостачання, транспортні послуги, а також особливі податки та збори за користування ними.

У цьому разі проводяться розрахунки обсягів та стабільності надходження чистих доходів після покриття експлуатаційних та інших витрат, а також розраховується коефіцієнт покриття боргу (відношення чистого приведеного доходу до суми боргу). Мінімальний розмір коефіцієнта повинен бути не менш як 1.25. Це потрібно для того щоб гарантувати виплату боргу у разі зміни економічних умов або виникнення інших непередбачуваних обставин. Залежно від природи і особливостей фінансованих за рахунок емісії облігацій проектів, коефіцієнт може бути встановлено на рівні до 2.0.

Потрібно зауважити, що є деякі загальні методи, які знижують рівень ризику для покупця доходних облігацій та сприяють стабілізації платежів по боргових зобов'язаннях. До них можна віднести:

- створення резервного фонду для накопичення коштів, отриманих від незапланованих прибутків, для обслуговування майбутніх боргових платежів;
- запровадження нових правил, що встановлюють мінімальний розмір тарифів користувача або зборів;
- оформлення застави на майно, що забезпечує власникам облігацій право пріоритетного отримання коштів при продажу майна за несплату боргу.

Випуск облігацій муніципальної позики потребує виплати боргу та процентів по ньому і, таким чином, обумовлює в бюджетах наступних років твердо фіксовані статті витрат на весь період до свого погашення. Тому в межах прийняття рішення про випуск облігацій законодавчо має бути встановлено, що відповідна частка надходжень муніципалітету щорічно спрямовуватиметься не тільки на покриття поточних витрат на експлуатацію проекту, а й на погашення боргу.

Планування емісії: структура, строки і умови

Дизайн кожного окремого випуску облігацій залежить від мети і завдань, які муніципалітет вирішує шляхом

емісії, але одночасно він обмежується тими умовами, які висуває інвестиційний ринок. Є базові принципи, яких муніципалітет повинен дотримуватися за будь-якої емісії і дотримання яких потрібне для того, щоб облігації користувалися попитом і мали високий ступінь надійності. Ці принципи охоплюють такі елементи:

- обґрунтований термін і графік погашення облігацій;
- ефективна структура процентних виплат;
- високий рівень захисту облігацій;
- вибір способу продажу облігацій.

Терміном погашення облігацій є період часу, впродовж якого вона погашатиметься. Термін погашення не повинен перевищувати періоду функціонування проекту або іншого об'єкта, який фінансується за рахунок муніципальної позики. Він розраховується на підставі визначення термінів функціонування фінансованих проектів, розмірів очікуваних доходів, які можна спрямувати на обслуговування боргу, та загальних соціально-економічних умов на момент початку розповсюдження облігацій. Крім того, мають бути враховані характеристики інших поточних боргових зобов'язань, вірогідність додаткового фінансування у період обігу облігацій, а також межі гранично припустимого боргу, встановленого для муніципалітету.

Облігації можуть бути *строковими і серійними*.

Строкові облігації — це випуск, всі елементи якого (тобто окремі облігації) мають однакові строки обігу і погашаються одночасно, якщо не обумовлено право дострокового погашення. Строкові облігації можуть мати фонд погашення, до якого регулярно протягом усього строку погашення надходять кошти для накопичення суми, що є необхідною для погашення облігацій плюс нарахованих по них процентів. Також може існувати умова, яка зобов'язує емітента проводити проміжні виплати частини облігацій з фонду погашення за спеціальним графіком.

Строкові облігації з тривалими термінами погашення мають велику інвестиційну ризикованість через певну непередбачуваність майбутніх економічних умов. Також існує можливість того, що емітент не зможе спрямувати достатньо коштів до фонду погашення.

Емісія, що складається із *серійних облігацій*, поділяється на частини, що погашаються щорічно. Найчастіше для цього розробляється амортизаційний план, за умовами якого щорічно сплачується рівна сума, що складається із основного боргу і процентів. На початку організації виплат процентні виплати перевищують виплати основного боргу. У міру виплати основної суми зменшується розмір виплат процентів, що підтримує рівномірний потік коштів на пізніших етапах процесу обслуговування боргу.

Періодичні виплати проводяться за поточною реальною процентною ставкою впродовж усього терміну обігу облігацій, що дає змогу скоротити його витрати по виплаті процентів на суму складного процента, що нараховується у фонд погашення у разі строкових облігацій.

У довгостроковому фінансуванні облігацій (5, 10, 15 років і більше) використання серійних виплат основного боргу є найчастіше застосовуваним і успішним методом. Доцільно погашати випуски, починаючи з дворічних, на серійній основі, крім тих випадків, коли існує певне надійне джерело погашення.

Ступінь кредитного ризику, що пов'язаний з випуском облігацій, істотно впливає на рівень *процентних ставок*. Навіть за стабільних ринкових умов процентні ставки по облігаціях підвищуються із зростанням терміну обігу.

Як правило, загальні облігації мають процент нижчий, ніж доходні, погашення яких обмежується лише одним джерелом виплат. Для емісії, що здійснюється невеликим муніципалітетом або тим, у якого є проблеми з розпорядженням фінансами, потрібно встановити значно вищий процент для заохочення інвесторів. Сума обслуговуваного боргу і його вплив на загальний бюджет також визначає кредитний ризик і, таким чином, процентну ставку.

Процентна ставка повинна дорівнювати сумі, що не тільки покриває знецінення грошової одиниці, а й дає змогу одержати позитивний доход на інвестиції. Іншими словами, процентна ставка — це повернення основної суми і доходів на неї, враховуючи інфляцію.

В умовах нестабільної економіки видається доцільним випускати *облігації з плаваючою ставкою процента*. Така ставка може дорівнювати реальній процентній ставці, що індексується з урахуванням рівня інфляції, плюс фіксована величина. Так, емітент може запропонувати облігації, за якими ставка коригується щоквартально (або раз на півріччя) і дорівнює ставці рефінансування Національного банку України або ставці Державних казначейських облігацій плюс певний фіксований процент.

Визначаючи рівень процентної ставки, потрібно встановити потенційну можливість муніципалітету сплачувати такий процент. Для цього проводиться порівняльний аналіз темпів зростання доходів муніципалітету та рівня інфляції, а також порівняння зростання витрат, пов'язаних з випуском облігацій, з темпами зростання процентної ставки по них. Якщо відношення між темпами інфляції та процентною ставкою задовольняє, то можна здійснювати випуск облігацій.

Важливим аспектом емісії є забезпечення високого *рівня надійності облігацій*. Для цього визначаються і резервуються спеціальні джерела доходів, яких достатньо для забезпечення виплат по облігаціях. Муніципалітет, випускаючи облігації, повинен користуватися точно визначеними джерелами доходів для забезпечення платежів і обмежити розмір боргу розумними межами.

У випадку з загальними облігаціями муніципалітет надає інвесторам "абсолютну гарантію". Для цього він визначає і спрямовує достатню частку доходів свого загального бюджету на виплату процентів і погашення облігацій. Ця умова погоджується у договорі купівлі-продажу облігацій. Позабюджетні фонди також підпадають під дію "абсолютної гарантії".

Доходні облігації погашаються із спеціальних доходів, отриманих від функціонування проектів, реалізованих за рахунок випуску облігацій, і інших джерел, таких як спеціальні податки тощо. Угода, за умовами якої доходи резервуються і надходять на спеціальний рахунок, що контролюється довіреною особою, повинна бути внесена у договір про купівлю-продаж облігацій. Але, добираючи варіант випуску доходних облігацій, муніци-

палітет повинен брати на себе зобов'язання щодо покриття коштів, яких бракує, із бюджету.

Є також практика застави муніципальної власності для забезпечення платежів. Але такий підхід не означає отримання самого платежу, тому що потребує організації і проведення спеціальних процедур відчуження заставленого майна (конкурсний продаж, аукціони тощо), що потребує багато часу. Крім того, при використанні застави необхідно встановити черги у задоволенні претензій власників, що також зумовлюватиме труднощі у поверненні коштів інвесторам.

Тому резервування коштів для погашення боргу є найбільш ефективним засобом забезпечення платежів. Фізичні активи — вторинне джерело, яке може бути використане тільки тоді, якщо первинного джерела плюс коштів бюджету не буде достатньо для виплат процентів і погашення облігацій.

Додаткове забезпечення надійності для власників облігацій може бути отримано шляхом закріплення відповідних умов в угоді про купівлю-продаж облігацій. Умови можуть включати встановлення фонду по обслуговуванню боргу, який контролюється довіреною особою, або створення фондів підтримки і заміни. Створення фонду погашення (амортизаційного фонду), куди спрямовуються кошти, призначені для погашення боргу, є одним з прикладів таких умов захисту власника облігацій. Можливо також вимагати від муніципалітету встановлення платежів користувача на рівні, достатньому для покриття експлуатаційних витрат і водночас обслуговування боргу. Більшість доходних облігацій потребують підтримки 125—130% покриття боргу із встановлених джерел.

Для підвищення рівня надійності облігацій доцільно встановити максимально припустимий процент відрахування з бюджету для обслуговування боргу або граничний розмір заборгованості муніципалітету. Для умов України граничний розмір заборгованості не повинен перевищувати 20% обсягу річного бюджету муніципалітету.

Можливим є також залучення третьої сторони, що гарантуватиме виплату боргу і процентів по муніципальних облігаціях. Це приведе до зниження загального ри-

зику по облігаціях і відповідно — до зниження процентної ставки.

Гарантом муніципальної позики може виступити держава, банк або страхова компанія, яка надасть страховку на ці облігації. Наприклад, до 1995 р. в Угорщині на всі муніципальні позики надавалася державна гарантія, що підвищувало рейтинг муніципальних облігацій і сприяло успішному проведенню передплати на них.

У другому випадку банк видає акредитив, який є безумовним зобов'язанням сплатити всі або певну частку боргів емітента облігацій. При цьому емітент щорічно виплачує банку певну суму за надану гарантію. Ці платежі включаються до фінансового плану емісії.

У США є кілька програм страхування муніципальних позик, і якщо в 1980 р. тільки 3% випусків облігацій було застраховано, то у 1990 р. ця величина досягла 25%. Страхування облігацій дає можливість здійснювати випуск облігацій низького рейтингу майже за тими процентними ставками, що і облігації високого рейтингу, за рахунок того, що страхувальник відповідає власними ресурсами за своєчасну виплату боргу і процентів.

Визначення методу продажу облігацій є необхідною складовою при плануванні випуску. Існує два основних типи продажу — відкрита та закрита передплати. Досвід країн Східної Європи свідчить, що в умовах перехідних економік найбільш ефективною буде проведення *закритої передплати* на облігації.

Розмір муніципальної позики дуже великий, щоб її міг придбати один інвестор, а емітент, як правило, не має змоги ефективно розповсюджувати власні облігації серед широкого кола інвесторів. Тому облігації за закритою передплатою найчастіше розповсюджуються через *торгових агентів*, у ролі яких виступатимуть інвестиційні брокери або комерційні банки. Наприклад, в Угорщині всі випуски муніципальних позик 1992—1994 р.р. були проведені брокерською фірмою "Vector". Вибір торгового агента здійснюється шляхом проведення конкурсного відбору або шляхом переговорів.

Торговий агент виконує функцію продажу облігацій і одержує певний процент від суми продажу. Він має право залучати інші компанії, віддаючи їм за це певну

частку комісійних. Головна функція торгового агента — визначення потенційних інвесторів і отримання від них згоди на підписку. Комісійні за продаж облігацій становлять 2—5% від суми всього випуску, залежно від його особливостей. Для країн, що мають розвинутий ринок капіталів і цінних паперів, ставка комісійного тарифу нижча і становить 1—2% від суми випуску.

Торговий агент укладає договори на придбання облігацій з різними установами, банками і інвестиційними банками або з брокерами, клієнти яких є потенційними покупцями облігацій.

В ході переговорів між емітентом та торговим агентом визначається можливий обсяг емісії, рівень процентної ставки, забезпеченість облігації, умови викупу та інші реквізити емісії. Він також бере на себе передпродажну рекламну кампанію і допомагає муніципалітету підготувати проспект емісії.

У розвинутих країнах важливу роль на ринку муніципальних цінних паперів відіграють *передплатники* (*underwriters*), які придбають всю емісію з метою подальшого її продажу дрібним інвесторам з певною маржою. При цьому вони беруть на себе зобов'язання придбати всю суму нерозповсюджених облігацій.

У випадку *відкритої передплати* муніципалітет самостійно або разом з торговим агентом поряд з основними характеристиками емісії визначають:

- рамки передплатного періоду;
- дату початку розповсюдження, що визначає час початку передплати;
- мінімальну кількість куплених або передплачених облігацій для визнання, що передплата відбулася.

Якщо не буде зібрана обумовлена мінімальна сума, муніципалітет повинен відмовитися від передплати і повернути кошти власникам придбаних облігацій.

Відкрита передплата на облігації потребує значних витрат від емітента на її проведення, передусім через необхідність проведення серйозної рекламної кампанії, а також на організацію обліку власників облігацій у процесі їх вільного обігу на ринку цінних паперів. В середньому витрати на її проведення становлять 5—6% від загального обсягу емісії.

Для закритої передплати, за якої просто укладається контракт між емітентом і покупцями облігацій, організаційні витрати значно менші.

Водночас рівень процентної ставки для відкритої передплати за рахунок залучення більш широкого кола інвесторів (у тому числі й дрібних), як правило, менший, ніж для закритої. Тому у разі короткострокової емісії доцільно користуватися закритою передплатою, а на тривалий термін вигіднішою є відкрита передплата.

Номинал кожної з облігацій, що складає випуск, визначається розміром емісії, наявним ринковим попитом. Слід зазначити, що величина номіналу враховує основні умови емісії — у разі відкритої передплати ціна облігації, як правило, встановлюється значно нижча, ніж при закритій передплаті, для забезпечення участі дрібних інвесторів.

Як правило, при проведенні емісії встановлюється право емітента достроково погашати облігації, що має на меті:

- захист емітента від виплати надзвичайно високого процента у разі різкого зниження ринкової ставки процента порівняно з процентом за облігаціями;
- у разі збитковості проекту і неможливості одержання доходів, вищих за процентну ставку по облігаціях.

Облігації можуть бути випущені на пред'явника та іменні.

Форма на пред'явника означає, що облігації не реєструються на ім'я певного власника, а можуть належати будь-якому пред'явнику. Коли настає термін погашення, облігація подається реєстратору її поточним власником.

Іменна облігація реєструється на ім'я її власника. При продажу такого типу облігацій на фондовому ринку укладається угода (трансферним агентом), що стара облігація виводиться з обігу і випускається нова на ім'я нового власника.

Юридичні аспекти випуску облігацій

Емісії облігацій муніципальної позики повинні мати чітке юридичне оформлення. Згідно з чинним законодавством України, рішення про випуск облігацій приймається

органами місцевого самоврядування. Тому місцевими органами влади повинні бути підготовані й затверджені правові акти та резолюції, що визначають процес випуску муніципальних облігацій. Це рішення повинно містити у собі такі відомості щодо емісії, яка планується:

- тип облігацій та їхнє призначення;
- обсяг випуску;
- строк обігу;
- процентна ставка доходу;
- гарантія зобов'язань тощо.

На відміну від практики, що існує в переважній більшості країн світу, українським законодавством не передбачена реєстрація випуску муніципальних облігацій в будь-яких державних органах. Усі питання щодо емісії визначаються рішенням відповідної місцевої ради.

Для випуску загальних облігацій повинен існувати юридичний механізм, що дозволяв би муніципалітету надати покупцям облігацій абсолютні гарантії, тобто управляти своїми ресурсами і доходами для забезпечення обслуговування боргу і одночасно надавати першочергові муніципальні послуги населенню.

У разі невиконання зобов'язань щодо виплати процентів і погашення облігацій, їх власник повинен мати юридично оформлене право претендувати на частку ресурсів або майна муніципалітету. З огляду на те, що муніципалітет є суспільною організацією, яка не може просто припинити своє існування і повинна надавати певні послуги населенню, складною проблемою є чітке встановлення процесу відчуження муніципальної власності або ресурсів.

Юридична відповідальність по доходних облігаціях обмежена тими певними джерелами доходів, які спрямовуються на їх погашення. У разі невиконання зобов'язань, "закріплені" джерела приводять до більш очевидного правового рішення. Як правило, в позикових угодах такого типу є відповідна стаття, згідно з якою вищезазначені доходи направляються на спеціальні рахунки, і використання коштів з цих рахунків контролюється довіреною особою.

У багатьох країнах світу законом встановлено, що доходи по облігаціях не оподатковуються. Це дуже важ-

ливий фактор, що сприяє зростанню попиту на ці облігації, особливо за рівня оподаткування доходів близько 30% і високих процентних ставок.

Відповідно до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, доходи по муніципальних облігаціях не підлягають оподаткуванню. Згідно з Декретом Кабінету міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” від 26 грудня 1992 р., не підлягають оподаткуванню проценти і виграші по вкладах в установах банків, по облігаціях державних внутрішніх виграшних позик, сертифікатах Ощадного банку та по державних казначейських зобов’язаннях. Як видно з цього переліку, облігації муніципальних позик не віднесені Декретом прямо до цінних паперів, доходи від яких звільнюються від оподаткування. Але наявна практика свідчить, що положення Декрету про звільнення від оподаткування поширюється і на муніципальні облігації, що належать фізичним особам.

Поряд з необхідністю розробки особливих правових актів, що підтверджують і встановлюють права емітента і власника облігацій, необхідно також встановити наступність місцевих органів влади у зобов’язанні сплачувати борг.

Перспект емісії

Перспект емісії — це офіційний документ, що виходить від муніципалітету, який містить інформацію, необхідну для потенційного покупця, щоб прийняти рішення про придбання облігацій на певну суму.

У перспекті має міститися повна інформація з таких питань (порядок викладу інформації може бути змінено):

- номінальний обсяг цінних паперів, що випускаються;
- емітент, реєстрація випуску і дата перспекту емісії;
- тип випуску (загальні, доходні облігації тощо);
- строки виконання зобов’язань, виплати процентів і метод, за яким нараховуються ці проценти;
- номінали облігацій, що випускаються;
- джерела погашення і надані гарантії;
- імена і адреси довіреної особи, реєстратора, платіжного агента;

- торговий агент і методи розповсюдження (відкрита або закрита передплата);
- опис умов дострокового або інших методів погашення;
- терміни погашення і графік проведення виплат основної суми у вигляді таблиці;
- заява про податковий статус;
- умови, що регламентують припинення обігу випуску;
- дата, спосіб і місце попереднього розповсюдження;
- вторинний ринок і можливості перепродажу;
- правове обґрунтування випуску і коментарі юриста;
- заява про мету випуску;
- органи муніципального управління і загальна інформація;
- фінансовий звіт, що включає трирічні звіти про фінансову та оперативну діяльність, поточний бюджет і позабюджетні фонди, поточний борг і програму капіталовкладень.

Потрібно зазначити, що законодавством України не встановлена структура проспекту емісії і відсутні вимоги щодо обов'язкової підготовки і публікації цього документа.

СПИСОК ОСНОВНОЇ ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

- 1 Конституція України
- 2 Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування"
- 3 Закон України "Про охорону атмосферного повітря"
- 4 Закон України 'Про власність'
- 5 Закон України 'Про заставу'
- 6 Закон України 'Про основи містобудування'
- 7 Закон України 'Про плату за землю'
- 8 Закон України 'Про селянське (фермерське) господарство'
- 9 Закон Української РСР "Про охорону навколишнього середовища"
- 10 Земельний Кодекс України
- 11 Водний Кодекс України
- 12 Указ Президента України від 12 липня 1995 року № 608 'Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності'
- 13 Указ Президента України від 17 жовтня 1993 року № 456 'Про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва' (з урахуванням змін і доповнень, внесених відповідним Указом Президента України від 2 червня 1995 року № 416/95)
- 14 Декрет Кабінету міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок"
- 15 Постанова Кабінету міністрів України від 23 березня 1995 року № 213 "Про Методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів" (з урахуванням доповнень, внесених відповідною Постановою Кабінету міністрів України від 31 жовтня 1995 року № 864)
- 16 *Абанкіна А, Высоковський А, Трутнев Э* Развитие рынка недвижимости и оценка стоимости земли // Вопросы экономики — № 10 — 1994 — С 70-89
- 17 *Батлер Ст* Кондоминиум как форма собственности на недвижимость // Вопросы экономики — № 7 — 1993 — С 142-149
- 18 *Бем І, Федорищева А* Технологічний прогрес і природокористування // Економіка України — № 10 — 1993
- 19 *Гаятин М Ю* США правовое регулирование использования земель — М Наука, 1991 — 134 с
- 20 *Гизевинус В* Политика местного самоуправления в ФРГ — Фонд Фридриха Эберта — 1995
- 21 *Гусаков В, Валетта Ульям* та ін Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг) // Довідник — Київ, 1996 — 85 с
- 22 Довідник з проведення земельних аукціонів в Україні — Київ, 1995 — 181 с
- 23 *Дорогунцов С, Федорищева А* Сталість розвитку еколого-економічного потенціалу України та її регіонів // Економіка України — № 7 — 1996
- 24 *Дорошенко Л, Тищенко О* Методологічні проблеми регулювання природоохоронної діяльності // Економіка України — №1, 1994

25. Доуэлли Дэвид. Роль и функция городского земельного рынка в рыночной экономике//Будівництво України — 1993. — № 3—4.
26. Земельная реформа в Москве: нормативные акты и комментарии специалистов для будущих и нынешних владельцев и арендаторов земли. — М.: Пресс-центр, 1992. — 79 с.
27. Кабакова С.И. Экономические проблемы использования земель в строительстве. — М.: Стройиздат, 1991. — 156 с.
28. Кокоть В.А. Правовое регулирование земельных отношений в капиталистических странах/Земельное законодательство зарубежных стран. — М.: Юридическая литература, 1983. — 330 с.
29. Краснов Н.П. Земельная реформа и земельное право в современной России//Государство и право. — № 12 — 1993 — С 3—15.
30. Лузин Ю., Любова Г., Стоян О. Плата за повтря// Економіка України — № 10. — 1995
31. Макуха В.О., Татарчук В.П., Глен Райт. Методичні основи організації випуску муніципальних позик в Україні//Фінанси України. — №1. — 1996.
32. Міжнародні стандарти оцінки. Норми професійної діяльності оцінювача//Матеріали міжнародної конференції "Застосування стандартів оцінки ринкової вартості в умовах економіки України. Трансформація світового досвіду" — Київ, Українське товариство оцінювачів. — 21—22 вересня 1995р.
33. Міщенко В. Концепція платного природокористування в Україні//Економіка України. — № 7 — 1993.
34. Новая методика оценки земли//Коммерсант-Daily. — 10.03.93.
35. Оценка земельной собственности/Под общей редакцией Дж.Эккерта. — Красногорск. Красная гора, 1993. — С. 31.
36. Плата за землю (обзор нормативных документов)// Экономика и жизнь. — № 48. — 1994. — С. 3.
37. Предоставление земельных участков предприятиям// Хозяйство и право. — N 6. — 1994. — С. 139—145
38. Приватизация земельных ділянок (Коментує спеціаліст)//Закон і бізнес. — № 48. — 1994. — С.14.
39. Приватизация земли: проблемы та шляхи розв'язку// Урядовий кур'єр. — № 53. — 1994. — С. 6.
40. Роздуми з приводу земельної реформи//Голос України. — 8 грудня. — 1994. — С. 2.
41. Сивидова Е.А. Финансирование мероприятий по охране окружающей среды//Финансы СССР. — №10. — 1990.
42. Симонова Л., Маркус Я. Методические рекомендации по оценке рыночной стоимости недвижимости. — Киев. Украинское общество оценщиков, 1995. — 32 с.
43. Сутормина В.М., Федосов В.М., Андрущенко В.П. Держава — податки — бізнес. — К.: Либідь, 1992.
44. Сутормина В.М., Федосов В.М., Рязанова Н.С. Финанси зарубіжних корпорацій. — К.: Либідь, 1993.
45. Трегобчук В. Екологія, науково-технічний прогрес і ринок // Економіка України. — №2 — 1993.
46. Трегобчук В., Хвесик М. Водогосподарсько-екологічні проблеми і шляхи їх комплексного розв'язання//Економіка України — № 1. — 1996

- 47 Федоров Е.К. Экологический кризис и социальный прогресс — Л: Гидрометеиздат. 1977.
- 48 Финансирование местного самоуправления и инфраструктуры городов в Украине //Материалы конференции “Джерела фінансування місцевого самоврядування” — К. — 1994
- 49 Фридман Дж, Ордюзі Ник. Анализ и оценка приносящей доход недвижимости — М Дело Лтд, 1995. — 480 с.
- 50 Харрисон Генри С. Оценка недвижимости. — М, 1994.
- 51 Arthur O'Sullivan. Urban Economics. Second Edition Irwin, 1993.
- 52 Edwin S Mills, Bruce W Hamilton. Urban Economics Fourth Edition. Scott, Foresman and Company, 1984.
- 53 Fundamentals of Municipal Bonds. Fourth Edition. Public Securities Association, 1990
- 54 Hampton W. Local Government and Urban Politics — UK, 1991.
- 55 Harvey S.Rosen. Public Finance. 4th edition. Irwin, 1995
- 56 Judd D., Parkinson M Leadership and Urban Regeneration Cities in North America and Europe. — USA, 1990.
- 57 Leach S. Strengthening Local Government in the 1990s London, 1992.
- 58 Marie-Claude Maurel. Small Communities and Rural Areas Decentralization Reforms in France //in Robert J Bennet. Local Government in the New Europe. Belhaven, 1993
- 59 Policies With Regard To Grants To Local Authorities // Report of the Committee of the Experts on Local and Regional Finance Council of Europe. Strasbourg, 1986.
- 60 Robert Lamb, Stephen P.Rappaport. Municipal Bonds. Second Edition. McGraw-Hill Book Company, 1987.
- 61 Soren Haggroth, Kai Kronvall, Curt Riberdahl, Karin Rudebeck. Swedish Local Government Traditions and Reforms Gummessons Tryckeri AB, Falkoping, 1993
- 62 Uta Schumacher. Fiscal Federalism in the Federal Republic of Germany, 1994.

ЕКОНОМІКА МІСТ

УКРАЇНА І СВІТОВИЙ ДОСВІД

Навчальний посібник

За загальною редакцією

Володимира Макухи

Редактор *Ольга Кузьмина*

Відповідальна за випуск *Тетяна Соломаха*

Технічний редактор *Ольга Грищенко*

Коректор *Юлія Мороз*

ЗМІСТ

ВСТУП	3
Розділ 1. Місцеве самоврядування: теоретичний та правовий аспекти	
1.1. Теоретичні основи місцевого розвитку.....	7
1.1.1. Суть поняття “місто”	7
1.1.2. Особливості процесу урбанізації в різні історичні періоди	12
1.1.3. Сучасні проблеми урбанізації	20
1.2. Організаційні та правові аспекти місцевого самоврядування	23
1.2.1. Правові засади місцевого самоврядування ...	23
1.2.2. Принципи побудови організаційної структури управління	29
1.2.3. Світовий досвід управління містами	39
Розділ 2. Планування місцевого розвитку	
2.1. Принципи організації планування розвитку міст	51
2.1.1. Принципи планування територій	51
2.1.2. Стадії містобудівного проектування	55
2.1.3. Генеральні плани розвитку міст	58
2.1.4. Функціональне зонування території	63
2.1.5. Зонінгові правила. Принципи зонування територій у США	65
2.1.6. Особливості організації територіального планування у ФРН	71
2.1.7. План земельно-господарського устрою міста .	73
2.2. Інформаційне забезпечення прийняття управлінських рішень: система міських кадастрів	80
2.3. Земельна політика	91
2.3.1. Аналіз правового середовища регулювання земельних відносин у містах	91
2.3.2. Компетенція місцевих органів влади з питань регулювання земельних відносин у місті	93
2.3.3. Проблеми формування міської земельної власності	98
2.3.4. Принципи оцінки міських земель	110
Розділ 3. Економічні основи управління містом	
3.1. Комунальна власність	118
3.1.1. Формування комунальної власності	118

3.1.2. Роздержавлення та приватизація місцевої власності	127
3.1.3. Управління комунальною власністю	132
3.2. Соціальна інфраструктура міста	143
3.2.1. Соціально-побутова інфраструктура міста	147
3.2.2. Соціально-духовна інфраструктура	152
3.3. Житлово-комунальне господарство міста	160
3.3.1. Структура житлово-комунального господарства міст України	160
3.3.2. Принципи управління житлово-комунальним господарством	168
3.3.3. Досвід організації роботи комунальних служб в інших країнах	174
3.4. Екологічна політика	176
3.4.1. Принципи формування системи управління охороною довкілля	176
3.4.2. Економічний механізм регулювання природокористування	182
3.4.3. Досвід розвинутих країн світу в галузі охорони довкілля	186

Розділ 4. Місцевий бюджет і фінанси

4.1. Фінансова система місцевого самоврядування	190
4.1.1. Державні та місцеві фінанси і бюджет	190
4.1.2. Бюджети органів місцевого самоврядування в Україні	197
4.1.3. Бюджетні системи розвинутих країн світу	201
4.1.3.1. США	202
4.1.3.2. Федеративна Республіка Німеччина (ФРН)	205
4.1.3.3. Франція	210
4.1.3.4. Швеція	213
4.2. Фінансування програм розвитку місцевої інфраструктури	216
4.2.1. Бюджети капітального розвитку	216
4.2.2. Місцеві позики	223

СПИСОК ОСНОВНОЇ ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ..	241
--	------------

Формат 84×108 ¹/₃₂.
Папір офсетний № 1.
Гарнітура Шкільна.

Зам. 7-3350

Видавництво "Основи".
252133, Київ-133, бульв. Лихачова, 5.

Фірма "Віпол".
252151, Київ-151, вул. Волинська, 60.

- Економіка міст: Україна і світовий досвід:**
Е 45 Навч. посібник/ Вакуленко В.М., Дехтяренко Ю.Ф., Драпіковський О.І. та ін.; За заг. ред. В. Макухи — К.: Основи, 1997.— 243с.
ISBN 966-500-002-0

У навчальному посібнику висвітлюються проблеми формування ефективної системи управління містом, удосконалення принципів територіального планування міст, розвитку комунальної власності і земельних відносин. Розглядаються особливості функціонування підприємств місцевої економіки, принципи формування місцевих бюджетів та фінансування розвитку інфраструктури міст. Аналізується досвід розвинених країн з цих питань.

Для студентів економічних вузів та факультетів.

ББК 65.04я73