

УДК 35.073.515

**Н. Г. Романова**

магістрант факультету соціології та управління  
Запорізького національного університету

## ОПТИМІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто умови, шляхи, оптимізацію управління майном комунальної власності територіальних громад в Україні. Описано проблеми та шляхи вдосконалення управління комунальною власністю, запропоновано концептуальні засади підвищення ефективності її використання.*

**Ключові слова:** власність, комунальна власність, управління, місцеве самоврядування, територіальна громада, система управління

**Постановка проблеми.** Однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави є наявність у ній повноцінного місцевого самоврядування. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені важливі питання взаємовідносин держави, територіальних громад, особи та утвердження в Україні європейських стандартів життя.

Ефективність місцевого самоврядування має бути забезпечена через поступовий відхід від централізованого державного управління шляхом передачі територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини суспільних справ місцевого значення.

З огляду на підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих і власних повноважень, за надання послуг соціального характеру матеріальні основи місцевого самоврядування мають відповідати в першу чергу вимогам доцільності існування й ефективного управління і використання. Одночасно слабкість його фінансових основ потребує більшої уваги до джерел наповнення місцевих бюджетів. Тому розгляд фінансових основ місцевого самоврядування може перебувати лише в нерозривній єдності з майновими питаннями.

Сьогодні для органів місцевого самоврядування надзвичайно важливим практичним завданням на шляху створення та розвитку власної матеріально-фінансової бази є здійснення позитивних перетворень в управлінні

власністю територіальних громад, тобто зміна системи управління комунальною власністю з метою підвищення ефективності її функціонування. Одним із шляхів зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування є оптимізація управління майном територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Управління комунальною власністю є одним з різновидів соціального управління, адже безпосередньо пов'язане з людською діяльністю. Під процесом управління комунальною власністю слід розуміти регламентовану законом діяльність, спрямовану на використання об'єктів комунальної власності відповідно до завдань та функцій, що покладені на органи місцевого самоврядування.

Питання управління комунальною власністю розглядаються в працях багатьох учених – економістів, психологів, соціологів, політиків. Зокрема, теоретико-методологічні та прикладні аспекти підходів до управління власністю знайшли висвітлення в наукових працях В. Алексєєва, О. Ольшанського, М. Тітова, О. Бондаря, С. Варгіча, А. Гальчинського, Л. Музики, І. Юрія, О. Дзери, А. Єпіфанова, В. Ларцева, Б. Мільнера, Т. Соколенко, Я. Усенко, Я. Шевченко, В. Шупіро та інших. Багато хто з них вважає, що, на жаль, більшість місцевих органів влади погано розуміють роль майна і можливості його використання в інтересах збільшення прибутків і розв'язання соціальних проблем громади, лише незначна кількість місцевих органів влади розглядають своє майно як стратегічний актив, яким необхідно кваліфіковано управляти. Зокрема, у працях В. Устименко

[2] наведені основні поняття, структура та механізми формування і взаємодії органів, уповноважених управляти комунальним майном.

У дослідженнях М. Тітова та В.Алексєєва [8] розкрито норми права та локальні положення і порядки з майнових питань; останній визначає також загальні організаційно-теоретичні засади. Втім, у питаннях оптимізації механізмів управління комунальною власністю, серед дослідників, переважає ситуативний підхід, що вимагає приведення системи управління майною базою місцевого самоврядування у відповідність з існуючими перетвореннями та розробки якісно нового концептуального документу розвитку комунальної власності.

**Мета статті** – визначення науково-теоретичного обґрунтування, аналіз перспектив розвитку і шляхів оптимізації управління комунальною власністю територіальних громад в Україні, розробка пропозицій і рекомендацій щодо зазначеного питання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З проголошенням незалежності Україна як суверенна держава почала самостійно формувати власну економічну політику. На той час перед Україною стояли невідкладні завдання щодо забезпечення переходу від адміністративно-командної системи управління до саморегульованої ринкової економіки та розбудови місцевого самоврядування. Серед найважливіших із них був перехід від монополії державної власності до багатоманітності форм власності та видів господарювання через приватизацію та роздержавлення.

Поняття «комунальна власність» у законодавстві України з'явилася в грудні 1990 р. з прийняттям Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування». Законодавство визначило, що комунальна власність становить основу місцевого самоврядування, а управління комунальною власністю здійснюють від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві Ради народних депутатів і уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування.

Комунальна власність, згідно з Конституцією України, як власність територіальних громад сіл, селищ, міст є матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування [7, с. 142]. До її складу входить рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові

товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі і нерухомі об'єкти тощо. З огляду на те, що комунальна власність становить економічну основу господарського комплексу міста, села, селища, однією з перспектив розвитку та підвищення ефективності відповідно міської, сільської та селищної економіки є підвищення оперативності управління цією власністю, у тому числі ефективності її використання на договірних засадах.

Аналізуючи нормативно-правові документи України щодо власності територіальних громад, слід зазначити, що вітчизняний законодавець, обумовлюючи відносини з управління комунальною власністю, врахував досвід економічно розвинених країн Західної Європи, США та Канади [3]. Зокрема, це стосується закріплення поняття комунальної власності як самостійного та рівноправного виду власності, визнання територіальних громад власниками комунального майна, застосування загальноприйнятих форм використання комунального майна, таких як оренда, приватизація, оперативне управління та господарське відання тощо.

Під управлінням комунальною власністю слід розуміти здійснення від імені та в інтересах територіальної громади органами місцевого самоврядування діяльності (у межах визначених законом повноважень) з формування, володіння, використання та розпорядження комунальним майном [6].

Процес формування інституту комунальної власності в Україні, незважаючи на його довготривалість, ще не завершено, і він давно перебуває в центрі уваги науковців, які досліджують проблеми місцевого самоврядування.

По-перше, на відміну від практики більшості зарубіжних країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безкоштовної передачі з загальнодержавної в комунальну власність. У зарубіжних країнах майно комунальної власності сформовано, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності у власність територіальних громад, а також шляхом створення об'єктів комунальної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.

По-друге, у зарубіжних країнах, включаючи Російську Федерацію, на відміну від України до 1996 року, майно комунальної власності не за-

раховується до складу державної власності і є самостійною формою власності – власністю територіальних громад.

По-третє, у зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як орган місцевого самоврядування, а отже, там немає різновидів комунальної власності. На відміну від України, де була передбачена обласна, районна, міська, районна у містах, сільська і селищна різновиди комунальної власності, у зарубіжних країнах право комунальної власності реалізується лише на рівні первинної адміністративно-територіальної одиниці, що створюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування. Щодо закордонних регіональних органів влади, які також мають певні самоврядні права, то їх економічною основою є кошти та майно, що перебувають у власності населення регіонів.

Управління власністю територіальних громад має відбуватися за такими принципами:

- по-перше, забезпечення належної матеріальної основи місцевого самоврядування. Мова йде про захист інтересів міста як єдиного соціально-економічного організму, захист інтересів населення як споживача послуг і продукції комунальних організацій та підприємств.

- по-друге, забезпечення ефективності управління майновим комунальним комплексом, його доцільне використання в умовах розвитку ринкової економіки на основі повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, розвитку підприємництва, поширення процесів приватизації та демонополізації.

Ми вважаємо, що для реалізації цих принципів механізм управління власністю територіальних громад має відповідати таким основним вимогам:

- інтереси місцевої громади мають бути узгоджені з інтересами держави;

- виключення дублювання функцій в управлінні;

- підвищення персональної відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектору економіки;

- диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з погляду вибору форм та методів управління;

- забезпечення організаційної та методичної єдності об'єктів комунальної власності адміністративно-територіальної одиниці;

- забезпечення економічної зацікавленості об'єктів комунальної власності в ефективній діяльності.

З огляду на окреслені завдання слід відзначити, що в сучасних умовах організація управління комунальною власністю – досить складна проблема, яка вимагає застосування різних методів управління та їх комбінації.

Не менш важливе місце серед комплексу проблем оптимізації управління комунальною власністю посідає оцінка ефективності управлінських заходів, що були застосовані чи будуть застосовані до об'єктів власності територіальної громади. І тут слід наголосити на специфічності даного питання відносно такого об'єкта управління, як комунальна власність. Річ у тому, що при визначенні економічної ефективності використання комунального майна, яке перебуває у віданні комунальних підприємств, організацій, виникають певні труднощі та проблеми. Насамперед це стосується того, що комунальне майно, передане в управління відповідній установі, як правило, не є самостійним суб'єктом господарювання, воно використовується у процесі господарської діяльності компанії разом з іншим майном підприємства.

У процесі використання майна змінюється і структура комунальної власності (відбуваються знос, списання, модернізація, добудова, переоснащення тощо). На практиці виникають досить серйозні проблеми розподілу приросту окремих складових між частиною взятого в управління майна (майна комунальної власності) і частиною власного майна підприємства. Це зумовлює певну специфіку на систему фінансових показників, які характеризують економічну ефективність використання комунального майна, переданого в управління.

Крім економічних показників ефективності використання комунальної власності, треба приділити особливу увагу також розвитку соціальної сфери, якості життя населення, екології та стану природного середовища. Соціальна ефективність управління комунальною власністю визначається через зміну якості життя територіальної громади порівняно зі зміною використання для цього ресурсів. Зміна якості життя населення залежить не лише від економічної ефективності управління, а й від безлічі інших чинників, у тому числі від загальної соціальної ситуації в державі. Ефективність управління комунальною власністю не може бути виміряна лише одним показником і має визначатися як

результат складної взаємодії різних чинників: природних, економічних, соціальних, екологічних та інших, що впливають на управлінські рішення.

Отже, у сучасних умовах потрібен метод комплексної оцінки цього процесу, що ґрунтується на системі різних показників (ринкових, фінансових, соціальних, науково-технічних тощо). Саме така методологія створить дієву систему моніторингу процесів управління на місцевому рівні і дасть змогу об'єктивно оцінити якість управління комунальною власністю.

У соціальному аспекті формування комунальної власності – це перерозподіл об'єктів комунальної власності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, який не завжди відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ та послуг мешканцям територіальної громади. Виникають суперечності у фінансуванні окремих об'єктів галузевої та підвідомчої підпорядкованості, які розташовані на території юрисдикції органів місцевого самоврядування і послугами яких користуються мешканці територіальної громади. Вирішення також потребує і таке питання, як фінансування переданих в комунальну власність відомчих соціальних об'єктів підприємств: житлових будинків, поліклінік, дитячих садків.

Соціальна ефективність управління комунальною власністю визначається у зміні кількості робочих місць, поліпшенні умов праці, впливі на структуру виробничого персоналу, забезпеченні населення окремими видами товарів (послуг), поліпшенні здоров'я працівників і населення, заощадженні вільного часу. Соціальні результати в більшості випадків піддаються вартісній оцінці та включаються до складу загальних результатів економічної ефективності управління власністю. Крім того, соціальна ефективність – це задоволеність громадян послугами, які надаються комунальними установами.

В Україні переважна частина об'єктів комунальної власності належить до соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства. За сучасних економічних умов і внаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектора.

Рівень приватизації комунального майна в Україні такий, що місцеві органи через місцеві

бюджети фінансують надання послуг, які, по суті, є приватними, а не громадськими: будівництво, утримання комунального житла, надання комунальних послуг, оренда соціальних об'єктів. Натомість у сфері нерухомості та надання комунальних послуг не спостерігається суттєвого прогресу ринкових відносин. Однак інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності у розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому з метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами.

Різні функції комунальних підприємств дають змогу говорити не лише про необхідність приватизації таких підприємств, але і про розрізнення двох груп у сукупності самих об'єктів комунальної форми власності: об'єкти соціального характеру та суто комерційні об'єкти. Перша категорія об'єднує в собі об'єкти, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади: це мережа забезпечення населення комунальними послугами, заклади освіти та охорони здоров'я, об'єкти інженерно-технічної інфраструктури міста, житловий фонд тощо. До другої категорії належить уся комунальна власність, функціонування якої безпосередньо не пов'язане з виконанням певних соціальних функцій: нерухомість офісного, торговельного та складського призначення, підприємства комунальної форми власності, що не є природними монополіями та працюють на ринку (наприклад, будівельні компанії). Такий поділ потребує різних підходів до управління цими підприємствами.

Об'єкти комунальної власності є основними ланками, через які держава має змогу забезпечувати надання послуг соціальної сфери, а органи місцевого самоврядування – впливати на соціально-економічний розвиток території.

Ефективність діяльності системи управління комунальною власністю значною мірою залежить від удосконалення її нормативно-правового забезпечення. Дослідник В. Алексєєв доводить, що процес формування матеріальної основи місцевого самоврядування ще не завершено: не повною мірою сформовано законодавче поле щодо комунальної власності, не визначено пра-

вовий режим майна спільної власності. Запровадження дієвих механізмів управління комунальною власністю окремих територіальних громад є одним з важливіших аспектів державного управління на сучасному етапі.

**Висновки та рекомендації.** Серед багатьох важливих проблем державного управління велике значення надається оптимізації територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування; розподілу функцій за вертикаллю органів місцевого самоврядування, між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування; удосконаленню локальної нормативно-правової бази щодо управління комунальною власністю; забезпеченню ефективного використання, збереження та примноження майнової бази; підвищенню фінансово-економічних показників діяльності її суб'єктів та максимальному наповненню дохідної частини бюджету, що спрямовано на кінцевий результат – гідний життєвий рівень населення територіальної громади.

З викладеного бачимо, що в сучасних умовах вітчизняного державотворення проблема управління комунальною власністю набула загальнодержавного масштабу. Навіть невеликий аналіз проблем оптимізації управління комунальною власністю показує: хоча Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зробили суттєвий крок в урегулюванні питань управління комунальною власністю, але вже кілька років на порядку денному гостро стоїть питання про прийняття першого закону про комунальну власність та управління об'єктами комунальної власності, який з позицій уже нового покоління законодавства, заснованого на пріоритеті прав і свобод громадян, вважаємо, врегулює основні питання функціонування цієї форми власності.

На нашу думку, доцільним є визначення та теоретичне обґрунтування напрямків удосконалення управління об'єктами комунальної форми власності, розробка науково-методологічних рекомендацій для підвищення ефективності використання комунального майна. Це зумовлюється необхідністю створення ефективної нормативно-правової бази для управління об'єктами комунальної форми власності, а також впровадженню єдиного банку даних об'єктів комунальної форми власності з метою максимізації бюджетних доходів в умовах інтеграції комунального сектора в загальну систему ринкових відносин.

Крім того, створення підприємств комунальної форми власності, здатних бути джерелом доходів до місцевих бюджетів і забезпечувати послуги соціального характеру, – це напрям роботи органів місцевого самоврядування, який має охоплювати комплекс питань. Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад мають відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Враховуючи вищевикладене, а також той факт, що деякі норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не узгоджуються з принципами правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне провести удосконалення чинного законодавства, зокрема:

1) врегулювати питання чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення організаційно-правової самостійності суб'єктів місцевого самоврядування;

2) внести відповідні зміни до чинного законодавства та привести його у відповідність до Конституції України в частині управління об'єктами спільної власності територіальних громад;

3) на законодавчому рівні встановити, що відчуження об'єктів комунальної власності, які є стратегічно важливими для територіальної громади, має здійснюватися винятково за рішенням місцевого референдуму;

4) вдосконалити законодавчу базу шляхом прийняття окремого закону про комунальну власність, який повинен подолати неоднозначний підхід до концептуальних положень щодо управління майном та узгодити цілий ряд питань з управління майном права комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також їх спільною власністю, які недостатньо врегульовані чинними законодавчими та нормативно-правовими актами;

5) забезпечити удосконалення нормативно-правової бази органів місцевого самоврядування шляхом прийняття статутів територіальних громад та інших власних нормативно-правових актів.

6) об'єкти комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального ха-

рактеру, не є конкурентоспроможними на ринку. Тому з метою покращення якості надання ними послуг, фінансування таких об'єктів повинно базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із залученням позик та інвестицій. Із цією метою необхідно удосконалити принципи організації місцевими органами належної роботи по управлінню об'єктами соціальної сфери, переданими у комунальну власність.

Перспективи подальшого дослідження проблеми полягають у вивченні позитивного досвіду територіальних громад щодо управління комунальною власністю та створення умов для поширення його в практиці місцевого самоврядування України.

#### Список використаної літератури:

1. Ковальова О. Концепція розвитку комунальної власності в Україні / О. Ковальова // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 202–207.
2. Устименко В. Правовое регулирование отношений коммунальной собственности / В. Устименко / Хозяйственное право ; под ред. акад. В. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – С. 479–499.
3. Дробот І. Формування відносин з управління комунальною власністю в Україні: організаційно-правовий аспект / І. Дробот, А. Рачинський // Держава і суспільство. – 2012. – С. 149–154.
4. Гуськова І. Система управління комунальною власністю / І. Гуськова // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2013. – Вип. 35. – С. 229–235.
5. Вакуленко В. Проблеми управління комунальною власністю великих міст у сучасних умовах / В. Вакуленко // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1996. – № 1. – С. 172–185.
6. Сментина Н. Характеристика системи управління комунальною власністю в Україні / Н. Сментина // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2. – С. 47–50.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
8. Тітов М. Комунальна власність в Україні. Нормативно-правове забезпечення / М. Тітов, В. Алексєєв. – Х. : Стиль-Издат, 2008. – 432 с.

#### **Романова Н. Г. Оптимизация управления коммунальной собственностью территориальных сообществ в Украине**

*В статье рассмотрены условия, пути, оптимизация управления имуществом коммунальной собственности территориальных сообществ в Украине. Описаны проблемы и пути усовершенствования управления коммунальной собственностью и предложено концептуальные основы повышения эффективности ее использования.*

**Ключевые слова:** *собственность, коммунальная собственность, управление, местное самоуправление, территориальное сообщество, система управления.*

#### **Romanova N. Optimization of communal property of territorial communities in Ukraine**

*An article provides ways to optimize the management of communal property of territorial communities in Ukraine. It describes problems and ways to improve the management of communal property and suggests conceptual basis of improving the efficiency of its use.*

**Key words:** *property, community property, management, local self-government, local community, management system.*