

УДК 342.951:351.82

Н.Я. Борсук,

кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемам управління комунальною власністю в частині критеріїв ефективного управління комунальною власністю. Доведено необхідність закріплення на законодавчому рівні ведення місцевими органами влади реєстру комунальної власності з метою протидії рейдерським посяганням на комунальне майно, зменшенню фактів його нецільового та неефективного використання.

Ключові слова: управління, облік, комунальна власність, реєстр, неврегульованість законодавства.

Статья посвящена проблемам управления коммунальной собственностью в части критериев эффективного управления коммунальной собственностью. Доведена необходимость закрепления на законодательном уровне ведения местными органами власти реестра коммунальной собственности для противодействия рейдерским посягательствам на коммунальное имущество, уменьшению фактов его нецелевого и неэффективного использования.

Ключевые слова: управление, учет, коммунальная собственность, реестр, неурегулированность законодательства.

Paper deals with problems of communal property management in terms of criteria for an effective management of municipal property. The need to consolidate in law the local authority register of municipal property to counter the raider attacks on communal property as well as reduce the facts of his misuse and inefficient use is proved.

Keywords: management, account, communal property, register, unsettled of legislation.

Від того, наскільки ефективно здійснюється управління комунальною власністю, залежить і рівень доходів і видатків місцевих бюджетів. Найбільш оптимальною є ситуація, за якої витрати і видатки на утримання об'єктів комунальної власності не перевищують доходів, отриманих від процесу такого управління. У цьому аспекті важливо забезпечити чіткий облік і контроль об'єктів, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади.

Причини низької ефективності управління комунальною власністю мають подвійний суб'єктивно-об'єктивний характер, а саме: прогалини у контролі за діяльністю суб'єктів управлінської діяльності та їх відповідальності; відсутність моральної зацікавленості таких суб'єктів в ефективному управлінні (моральна зацікавленість буде лише тоді, коли буде належне фінансування діяльності суб'єктів управління, а нині в Україні державні службовці отримують таку заробітну плату, яка не створює ні моральної, ні матеріальної зацікавленості). У цьому контексті слушною є думка С.В. Богачова про те, що "Підвищення ефективності управління ресурсами міського господарства повинне передусім забезпечити приведення наявних управлінських форм і методів у відповідність з потребами стратегічного розвитку територій. Воно має передбачати використання комплексу економічних, правових і адміністративних важелів та формуватися з урахуванням

принципів соціальної справедливості, ефективності, прозорості, відкритості, законності тощо” [1].

Для підвищення ефективності управління об’єктами комунальної власності необхідно:

удосконалення існуючих напрямів управління комунальною власністю (йдеться, зокрема, про приватизацію (відчуження) та оренду об’єктів комунальної власності; прийняття до комунальної власності майна, яке перебуває на балансі підприємств іншої форми власності; ліквідацію комунальних підприємств; прийняття до комунальної власності безхазяйного майна та відумерлої спадщини);

упровадження механізмів передачі права користування та відчуження комунального майна на конкурентних засадах;

підвищення рівня кваліфікації спеціалістів відділів, управлінь і фондів комунальної власності, а також структурних підрозділів з питань бюджету, фінансів, земельних відносин. На сьогодні складалася ситуація, коли дійсно не вистачає добре підготовлених фахівців, які б приходили на роботу з відповідними навичками, які були б обізнані із практичними правовими проблемами у сфері комунальної власності. Необхідно більше приділяти уваги підвищенню кваліфікації відповідних спеціалістів.

Питання формування, реформування та підвищення ефективності функціонування комунальної власності є головними у зміцненні економічної та матеріальної основи місцевого самоврядування. З метою підвищення ефективності управління комунальною власністю приймаються різноманітні програми. Наприклад, рішенням міської ради м. Первомайська від 29 січня 2010 р. затверджена Програма розвитку ефективного управління об’єктами комунальної власності територіальної громади, яка визначає основні цілі, пріоритети, завдання та способи управління об’єктами комунальної власності територіальної громади цього міста на 2010-2013 рр. Мета Програми полягає у тому, щоб забезпечити: раціональне та ефективне використання комунального майна з метою виконання доходної частини міського бюджету від находжень за оренду та відчуження комунального майна; реєстрацію права власності на об’єкти комунальної власності територіальної громади міста; проведення незалежної оцінки об’єктів комунальної власності територіальної громади міста; проведення позовної роботи у випадках невиконання або неналежного виконання умов договорів оренди, користування або відчуження комунального майна.

Рішенням Кіровоградської міської ради від 12 березня 2009 р. № 1865 затверджена Програма управління комунальним майном на 2009 р., головною метою якої є здійснення ефективного управління установами, організаціями, підприємствами комунальної власності територіальної громади міста Кіровограда для задоволення та забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальної громади, збільшення надходження коштів від здачі об’єктів в оренду та від приватизації об’єктів комунальної власності. Майнові операції, які здійснюються з об’єктами комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяги надходжень коштів до бюджету та погіршувати умови надання послуг населенню.

Для ефективного використання об’єктів комунальної власності доцільною є передача їхньої частини у користування на умовах оренди із забезпеченням відповідного контролю. Виконання цього завдання полягає не тільки у використанні комунального майна для нагальних потреб територіальних громад, а й у вживанні заходів, щоб це майно якомога ефективніше поповнювало місцеві бюджети [2]. Отже, кошти, що надходять від відчуження майна комунальної власності

територіальної громади зараховуються до місцевого бюджету і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетними програмами розвитку території чи регіону.

Позитивно на ефективність управління комунальною власністю впливає також економічно-обґрунтований підхід до розробки місцевої політики в сфері комунального майна, застосування енергозберігаючих технологій, залучення громадськості до управління майном та відповідність дій потребам громади [3].

Заслугує на увагу інноваційна модель управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю в системі місцевого самоврядування в Україні, запропонована В.М. Алексєєвим. Модель, побудована на основі організаційно-правових принципів, зафіксованих у чинному законодавстві, та належного взаємозв'язку між чітко визначеними структурами на всіх рівнях керування, дозволить ефективно управляти комунальною власністю в Україні та забезпечити якісне надання відповідних послуг населенню. Така модель враховує: 1) основні складові існуючої структури управління комунальною власністю територіальних громад в Україні; 2) основні тенденції розвитку власності територіальних громад в Україні; 3) можливість безпосереднього управління територіальними громадами майном, що знаходиться в комунальній власності; 4) нові елементи, які повинні складати науково-консультативний комплекс, а саме: Національна академія державного управління при Президенті України; Методичний центр Верховної Ради України з питань управління комунальною власністю; Інститут управління комунальною власністю [4]. Хоча запропонована модель, на наш погляд, має певні вади. Зважаючи на те, що питання управління комунальною власністю – це значною мірою питання місцевого значення (держава в особі Верховної Ради України та центральних органів виконавчої влади забезпечує свого роду державне регулювання відповідних відносин), тому необхідність створення при законодавчому органі влади окремого методологічного центру видається сумнівною. До того ж є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке на рівні держави опікується, зокрема, майновими питаннями регіонів, регіонального розвитку в цілому.

Інколи науковці дещо необґрунтовано підходять до питання розвитку управління комунальною власністю. Так, згаданий вище В.М. Алексєєв свого часу деякі тенденції розвитку управління комунальною власністю в Україні [5, с. 16]. Критично розглянемо їх детальніше:

запровадження обґрунтованої системи місцевих податків і зборів (при цьому автором не запропоноване розуміння обґрунтованості такої системи. – Н.Б.);

передача у сферу управління органів місцевого самоврядування значної частини державного майна (на наш погляд, управління комунальною власністю не поліпшиться, якщо до сфери відання органів місцевого самоврядування перейде значна частина державного майна. Більше того, не слід таку передачу ставити у пріоритетні напрями подальшого розвитку управління комунальною власністю. Як свідчить практика, органи місцевого самоврядування в Україні найчастіше фінансово неспроможні утримувати у належному стані комунальне майно; передача до комунальної власності об'єктів державної власності не супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів на їх утримання, тому проблема майбутнього фінансування лишається відкритою);

створення акціонерних товариств, частина власності яких належить громаді, її представницькому органу (для того, щоб внести у статутний капітал підприємства кошти, їх треба мати; також за умов фінансової й економічної нестабільності

держави значна кількість підприємницьких структур знаходиться у зоні ризику стати неплатоспроможними, а органи місцевого самоврядування не повинні якнайменше ризикувати коштами територіальних громад);

формування структур управління комунальною власністю територіальних громад на рівні району (це положення, на наш погляд, потребує уточнення. Адже відповідно до ст. 142 Конституції України об'єкти комунальної власності можуть створюватися на рівні сіл, селищ, міст, районів у містах: “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, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад” – ч. 1. ст. 142; тобто рівень областей і районів, де можуть створюватися об'єкти комунальної власності, Конституцією не передбачені);

удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами різних форм власності (дійсно, співпраця потрібна; більше того, необхідно всіляко налагоджувати і підтримувати взаємодію органів публічної влади з підприємницькими структурами);

концентрація коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів та залучення до цього структур інших форм власності (не зрозуміло, де мають концентруватися такі кошти);

створення органами місцевого самоврядування необхідних для життєзабезпечення територіальних громад комунальних підприємств (на сьогодні комунальні підприємства в Україні створюються відповідно до положень цивільного, господарського законодавства, а також Закону України “Про місцеве самоврядування”. Зважаючи на постійний брак місцевих фінансових ресурсів, в умовах політичної та економічної кризи органам місцевого самоврядування фінансово не вигідно створювати комунальні підприємства. – Н.Б.).

Алієв Ровшан Байрамалі огли пропонує виділяти такі завдання економічного механізму ефективного управління комунальною (муніципальною) власністю в Азербайджанській Республіці (для України такі завдання також є актуальними): “створення сприятливого економічного клімату для функціонування господарюючих суб'єктів; удосконалення економічних умов для розвитку малого і середнього підприємництва; фінансове оздоровлення господарюючих суб'єктів за допомогою надання ресурсів міста та різних пільг; формування сприятливих умов для залучення інвестицій в реальний сектор економіки для виробничого, технологічного і соціального розвитку підприємств, створення конкурентоспроможної продукції та послуг; стимулювання прозорості капіталів та залучення інвестицій; координація діяльності підприємств, пов'язаних технологічними ланцюжками; узгодження заходів державного протекціонізму і підтримки вітчизняного виробника з вимогами ринку і фінансовими можливостями міста; управління боргами і правами вимоги міста як частиною нематеріальних активів; стимулювання внутрішніх перетворень на підприємствах та сприяння їхній реструктуризації, необхідної для успішної роботи в умовах ринкової економіки; використання часток (пакетів акцій), що знаходяться у власності міста, як ефективного засобу управління суб'єктами господарювання, і джерело доходів міста; оптимізація структури власності міста” [6].

Отже, з метою ефективного управління комунальною власністю має бути правова, економічна, організаційна і технічна база. Організоване належним чином підґрунтя для управління комунальною власністю дозволить збільшити надходження до місцевих бюджетів, залучити інвестиції для реалізації різноманітних

проектів, спрямованих на поліпшення життєдіяльності населення та раціонального надання публічних послуг тощо.

У якості обов'язкового елемента ефективного механізму управління публічною власністю, на думку Г.Ф. Біглової, необхідно розглядати “планомірне підвищення ефективності використання об'єктів нерухомості, здійснюваного у вигляді такого алгоритму: передпродажна підготовка; проведення відкритого конкурсу з придбання запланованих прав; укладення договору на реалізацію прав з переможцем конкурсу; передача прав на об'єкт переможцю конкурсу” [7, с. 30].

Очевидним є той факт, що показником ефективності управління комунальною власністю є інвестиційна привабливість регіону, яка, у свою чергу залежить від багатьох чинників, зокрема таких: географічна та економічна цілісність регіону; добре розвинуті місцеві внутрішні та міжрегіональні економічні, соціально-демографічні, історико-культурні й інші зв'язки; наявність органічного взаємозв'язку та взаємодії з іншими регіонами та центром [7, с. 45–46].

Підвищення ефективності використання ресурсів комунальних підприємств мають здійснюватися на основі впровадження системи реформування житлово-комунального господарства, обґрунтування рішень, механізмів забезпечення беззбиткового функціонування через пошук та залучення резервів, а також з урахуванням законодавчого, організаційного, економічного та соціального аспектів, що дозволить ширше використовувати потенційні можливості регіонального й місцевого управління в підвищенні ефективності управління комунальними підприємствами регіонів України, поліпшити показники ефективності діяльності цих підприємств, створити умови для поповнення місцевих бюджетів [8].

Ефективність управління комунальною власністю досягається за рахунок раціонального використання комунального майна, комунальних ресурсів, прийняття і виконання рішень, спрямованих на досягнення мети належного функціонування регіону, територіальної громади і створюють передумови наповнення місцевих бюджетів.

Очевидно, що від володіння та управління власністю залежить й ефективність як регіональної економіки, так й економіки держави в цілому. Приміром, у Швейцарії 65 % підприємств належить державі, а за рівнем благоустрою ця країна займає четверте місце у світі, отже, значні обсяги державної власності у галузі підприємництва не є перешкодою для подальшого розвитку економіки. Важливо, аби як приватна, так і державна та комунальна власність управлялись не лише директивно, а також із застосуванням оптимального планування та ринкових методів, що передбачає також наявність конкуренції між підприємствами різних форм власності [9, с. 1–2].

Управління комунальною власністю є динамічною діяльністю, з огляду на це органи публічної влади повинні оперативно реагувати на зміни в економіці країни, враховувати негативні тенденції, що мають місце у зв'язку із певними кризовими явищами, надзвичайними ситуаціями. Як слушно наголошує В.М. Алексєєв, “одним із головних завдань структури управління, яка опікується цими проблемами, є не тільки постійний контроль за належним рівнем надання послуг населенню, а й підтримка зв'язків із громадськістю. Зарубіжні політики та політологи небезпідставно вважають, що від якості послуг населенню буде певною мірою залежати існування уряду та політичне майбутнє правлячої партії у країні. Скористатися такими підходами не завадило б і вітчизняним політикам, адже послідовна позиція у цьому питанні, як засвідчує зарубіжний досвід, стає досить дієвим інструментом для досягнення чіткого взаємозв'язку між державою та суспільством” [10]. Маємо констатувати, що в Україні відсутня окрема структура,

яка опікується питаннями комунальної власності, та й нема потреби у її створенні. Водночас ті суб'єкти, які задіяні у цьому процесі, мають більш виважено ставитися до використання та належного зберігання, збереженості комунального майна. Проблемою в нашій державі є мінливість кадрів через недостатнє фінансування державних службовців, які мало вмотивовані виконувати свої функції належним чином; часті зміни керівництва як державних, так і місцевих органів влади – вибори, перевибори, як результат – нема відповідальних осіб за реалізацію тривалих проектів, програм з розвитку управління комунальною власністю.

Ефективність управління комунальною власністю становить собою результат, отриманий від управління комунальною власністю, зіставлений із різноманітними витратами на його досягнення (йдеться про публічні витрати на систему управління, реалізацію управлінських рішень, організацію та здійснення заходів, що опосередковано стосуються комунальної власності). Вважаємо, що нині вже очевидно є необхідність закріплення на законодавчому рівні ведення місцевими органами влади реєстру комунальної власності з метою протидії рейдерським посяганням на комунальне майно, зменшенню фактів його нецільового та неефективного використання. Також варто на законодавчому рівні закріпити і визначити критеріїв ефективного управління комунальною власністю взагалі, адже такі критерії слугуватимуть важливими орієнтирами у всьому управлінському процесі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Богачов С.В.* Особливості управління ресурсами міського господарства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bogachov.com.ua/index.php?id=18&tx_ttnews_%5Btt_news%5D=13&cHash=1780a85cc4.
2. *Корніюк В.* Комунальна власність – джерело наповнення місцевих бюджетів / В. Корніюк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/981>.
3. Ефективність управління комунальною власністю обговорили в Тростянці // Матеріали з ресурсного центру “Гурт”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/news/recent/4730>.
4. *Алексєєв В.* Упровадження інноваційної моделі управління комунальною власністю територіальних громад в Україні / В. Алексєєв // Економічний часопис-XXI. – 2007. – № 11–12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200715&n=11-12&y=2007>.
5. *Алексєєв В.М.* http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=M=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / В.М. Алексєєв. – К., 2005. – 22 с. – С. 16.
6. *Алиев Ровшан Байрамали оглы.* Направления эффективного управления муниципальной собственностью в Азербайджанской Республике / Алиев Ровшан Байрамали оглы. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jurnal.org/articles/2009/ekon62.html>.
7. *Биглова Г.Ф.* Управление государственной собственностью: учебно-методический комплекс / Г.Ф. Биглова. – Уфа: БАГСУ, 2008. – 65 с. – С. 30.
8. *Андреева О.Ю.* Організаційні аспекти управління комунальними ресурсами міста / О.Ю. Андреева // Проблеми системного підходу в економіці: Електронне наукове фахове видання. – 2012. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2012_2/Andreeva_212.htm.
9. *Володькин В.П.* Научно-экономическое обоснование системы управления государственной собственностью : автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – СПб., 2000. – 20 с. – С. 1–2.
10. *Алексєєв В.* Досвід зарубіжних країн з питань управління власністю адміністративно-територіальних утворень та його адаптація в Україні / В. Алексєєв // Економічний часопис-XXI. – 2008. – № 11–12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.soskin.info/ea/2008/11-12/200811.html>.

Отримано 20.10.2016