

ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ

Розглянуто процес управління комунальною власністю, окреслені повноваження та компетенції органів місцевого самоврядування у цьому питанні, класифіковано інструменти управлінського впливу на власність територіальної громади, розкрито специфіка проблеми оцінювання ефективності управлінських заходів.

The author considers the municipals property management process and the powers and jurisdictions of local self-government organs in this sphere, propose the instruments classification of administrative influence to municipal property, also expose specific of problem of evaluation of administrative measures efficiency.

Ключові слова: комунальна власність, управління, територіальна громада, ефективність.

Вступ

У наш час 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.

За останні роки проблема управління майновими комплексами комунальної власності висвітлювалася в публікаціях багатьох дослідників. У цьому плані заслуговують на увагу наукові праці Б. Адамова, В. Алексеєва, П. Біленчука, І. Борисенко, В. Вакуленко, О. Дзери, Я. Ільченко, Н. Косматенко, О. Колісника, Т. Лебеди, М. Лелюк, В. Полуянова, Л. Рассуждай, П. Семенченко, М. Соколова, Є. Старовського та інших. Предметом дослідження авторів є виявлення підходів до визначення ефективності управління комунальним майном, побудова дійового механізму управління майновим комплексом територіальних громад. Проте, незважаючи на безсумнівну цінність науково-практичних та теоретико-методологічних напрацювань вчених, проблема вимагає більш глибокої розробки та подальшого різнобічного висвітлення.

Постановка завдання

Метою наукового дослідження є теоретичне обґрунтування необхідності, змісту засобів ефективного управління комунальною власністю в Україні. Для досягнення поставленої мети були визначені наступні завдання: здійснити аналіз нормативно-правової бази та наукової літератури з теми дослідження; розкрити сутність процесу управління; визначити пріоритетні заходи у загальній системі управлінських інструментів; розкрити специфіку проблеми оцінювання ефективності управлінських заходів відносно майна територіальної громади.

Результати дослідження

Комунальна власність, згідно з Конституцією України, як власність територіальних громад сіл, селищ, міст є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування [1, ст. 142]. До її складу входить рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, не житлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі і нерухомі об'єкти..." [2, ч.1 ст. 60]. 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 й ефективності її використання на договірних засадах.

Суб'єктами права комунальної власності законодавством визнано територіальні громади – жителі об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання мешканців декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2, ст. 1]. Вони управляють майном, що знаходиться у комунальній власності безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування (міські ради та їх виконавчі комітети), а також утворені останніми фізичні та юридичні особи. Право управління об'єктами комунальної власності юридичним та фізичним особам надається на основі проведення конкурсів, тендерів, укладених договорів. Таким чином, хоча основним суб'єктом управління комунальною власністю є територіальна громада в особі відповідних органів місцевого самоврядування, фактично управління її об'єктами здійснюється сукупністю організаційних структур та підрозділів. Усі разом вони являють собою багаторівневу ієрархію органів, функціонування яких і забезпечує механізм управління.

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.

Так, згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють широкі повноваження щодо управління комунальною власністю. Вони

вправі використовувати майно для господарської та іншої не забороненої Законом діяльності, зокрема, “можуть передавати об’єкти комунальної власності в тимчасове або постійне користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, купувати й продавати, використовувати як заставу, приватизувати, вирішувати питання їх відчуження, визначати в договорах та угодах умови використання та фінансування об’єктів комунальної власності, що приватизуються та передаються в користування та оренду” [2, ст. 29].

До виключних повноважень рад (міських, селищних, сільських) належить: установлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємства, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад; прийняття рішень про відчуження комунального майна, пропозицій щодо порядку та умов такого відчуження; підготовка пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об’єктів, які можуть надаватися у концесію; затвердження місцевих програм приватизації, переліку об’єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об’єктів комунальної власності; вирішення питань про включення до об’єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним; вирішення питань про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення у разі потреби органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб’єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; надання згоди на передачу об’єктів із державної у комунальну власність [2, ч. 29–33 ст. 26].

З огляду на сказане вище, слід відмітити, що органи місцевого самоврядування мають достатньо повноважень щодо управління ввіреним їм майном комунальної власності. Проте для того, щоб таке управління було ефективним, необхідним є застосування відповідних інструментів.

Як зазначається у багатьох наукових дослідженнях, зокрема, [3, с. 183; 4, с. 133; 7, с. 175; 9, с. 199;], система управління комунальною власністю має будуватися таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання.

По-перше, забезпечити належну матеріальну основу 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, забезпечити ефективність 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 монополізації.

З огляду на окреслені завдання, слід відмітити, що в сучасних умовах організація управління комунальною власністю – досить складна проблема, яка вимагає застосування різних методів управління та їх комбінації, щоб найповніше врахувати цілеспрямованість впливу суб’єктів управління на об’єкт управління через спеціальні інструменти прямого та опосередкованого впливу.

Деякі дослідники [7, 8] пропонують розглядати інструменти, за допомогою яких може здійснюватися управлінський вплив на об’єкти комунальної власності в межах трьох методів: організаційно-правового, організаційно-економічного, фінансового.

Для інструментів організаційно-правового методу властивий нормативно-розпорядчий вплив на учасників майнових відносин, який виражається у формі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. В залежності від їх компетенції у сфері управління та розпорядження комунальною власністю це можуть бути постанови, розпорядження, прикази, які встановлюють порядок розпорядження, правила та процедури, що регулюють процеси управління майном комунальної власності, приватизацію та придбання об’єктів власності. До таких методів управління комунальною власністю можна віднести створення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, закладів, передачу майна в господарське відання, оренду, довірче управління, приватизацію, та інші форми розпорядження майном.

Використання інструментів організаційно-економічного методу дозволяє регулювати майнові відносини, процес управління комунальним майном через стимулювання економічних інтересів суб’єктів майнових відносин, застосовуючи інструменти грошово-кредитної політики, бюджетної та податкової системи. До таких методів можуть бути віднесені, перш за все, базові функції управління – планування, організація, облік та контроль, інвентаризація майна, кадрове забезпечення; а також сучасні функції управління – маркетинг, аудит, оцінка ефективності використання майна, ринкова оцінка майна, інформаційне забезпечення управління комунальною власністю.

Інструменти фінансового методу дозволяють забезпечити діяльність по управлінню комунальною

власністю з урахуванням отримання та розподілу прибутків від її використання. Це дозволяє оптимізувати навантаження на витратну частину міського бюджету, максимізувати надходження до нього від використання комунальної власності, прогнозувати отримання дивідендів від участі у капіталі господарських суб'єктів та інших надходжень до бюджету.

На наш погляд весь комплекс інструментів господарської політики у сфері управління комунальною власністю слід розглядати як систему відносин власності, а з огляду на це, відповідно, й об'єднувати їх в межах чотирьох груп.

До складу першої групи слід віднести питання формування або зміни складу комунальної власності. Відмітимо, що процес формування або зміни складу комунальної власності, взагалі, може відбуватися різними способами. Одним з них є безпосередня передача майна до комунальної власності, тобто мова йде про роздержавлення – перерозподіл майнового комплексу держави за формами власності, у тому числі на користь територіальних громад. Саме цим способом, переважно, і відбувалося формування комунальної власності в Україні. Інший спосіб передбачає щось створити (наприклад, підприємства), побудувати (заклади інфраструктури). Однак це, в свою чергу, вимагає бюджетних витрат, а з огляду на їх постійний дефіцит, цей спосіб не знайшов свого широкого застосування у вітчизняній практиці господарювання.

Друга група об'єднує заходи по володінню майном комунальної власності. У даному випадку мова йде про побудову органів управління власністю, уточнення та закріплення прав власності, інвентаризацію майна, контроль за використанням об'єктів.

До складу третьої групи віднесено заходи по організації використання майна, які включають до свого складу можливість використовувати майно при створенні комунальних підприємств та закладів, регулювання порядку та умов використання майна, закріпленого за ними, передачі майна оперативне управління суб'єктам господарювання, оренду.

Четверта група – заходи з організації розпорядження майном, такі як: ліквідація комунальних підприємств та закладів, “утилізація” їх майна, приватизація майна, а також здійснення інших операцій по відчуженню майна – іпотека, купівля-продаж майна, участь у спільній діяльності.

Таким чином, під управлінням комунальною власністю слід розуміти здійснення від імені та в інтересах територіальної громади органами місцевого самоврядування діяльності (в межах визначених законом повноважень) з формування, володіння, використання та розпорядження комунальною власністю.

Обов'язковими у окресленій системі управлінських інструментів повинні бути такі заходи: координація діяльності об'єктів комунальної власності для забезпечення нормальної життєдіяльності мешканців територіальної громади; регулювання процесів приватизації об'єктів комунальної власності; передача об'єктів комунальної власності у зацікавлене управління (оперативне управління, оренду, лізинг тощо); підвищення відповідальності управлінців різних рівнів за ефективність функціонування комунального сектора економіки.

Не менш важливе питання серед комплексу проблем управління комунальною власністю займає 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. Справа в тому, що при визначенні економічної ефективності використання комунального майна, яке перебуває у віданні комунальних підприємств, організацій, виникають певні труднощі та проблеми. В першу чергу, це стосується того, що комунальне майно, передане в управління відповідній установі, як правило, не є самостійним суб'єктом господарювання, а як слушно зазначають науковці [5], «воно використовується у процесі господарської діяльності компанії разом з іншим майном підприємства». У процесі використання майна, змінюється і структура комунальної власності (має місце знос, списання, модернізація, добудова, переоснащення тощо). На практиці виникають досить серйозні проблеми при визначенні змін, які відбулися у вартості об'єктів комунальної власності, а саме – це проблеми «розподілу приросту окремих складових між частиною взятого в управління майна (майна комунальної власності) та частиною власного майна підприємства» [8, с. 52–53]. Сказане, звісно, накладає певну специфіку на систему фінансових показників, які характеризують економічну ефективність використання комунального майна, переданого в управління.

Відмітимо також й те, що окрім об'єктів, які здатні приносити прибуток до бюджету й ефективність використання яких можна оцінити за допомогою застосування економічних показників, до складу комунальної власності, входять й такі об'єкти, використання яких не спрямоване на комерційний ефект. Утримуючи такі об'єкти, органи місцевого самоврядування переслідують суспільний інтерес, а саме – задоволення колективних інтересів населення, що проживає на території відповідної територіальної громади; забезпечення його основних життєвих потреб у сферах, які віднесені до компетенції місцевої влади. Оцінити ефективність прийняття управлінських рішень по цій групі об'єктів за допомогою традиційних ринкових оцінок (за показниками рентабельності, прибутковості) не є можливим. З огляду на те, що цілі управління такими об'єктами полягають не в максимізації прибутку, а в максимізації соціально спрямованого ефекту при розумному рівні витрат, для оцінки ефективності їх використання слід застосовувати соціальний критерій. У даному випадку необхідно, перш за все, відповісти на питання на скільки зросла якість життя населення, наскільки динамічно розвивається територіальна громада тощо.

Таким чином, на наш погляд, відносно об'єктів комунальної власності може бути використано два підходи та відповідно дві групи критеріїв оцінки ефективності управлінських рішень. Використання двох критеріїв оцінки управлінських рішень є основою для поділу об'єктів комунальної власності (залежно від їх ролі у реалізації інтересів власника) на два класи: комерційну власність – власність, яка використовується або може бути використаною у комерційних цілях та операційну – власність, яка використовується для реалізації адміністративних, соціальних цілей та повністю утримується за рахунок бюджету. Враховуючи те, що управління об'єктами комерційної власності повинно бути спрямоване на підвищення прибутковості їх використання, оцінювати ефективність експлуатації таких об'єктів, слід, у першу чергу, за показниками прибутковості, розміру дивідендів, що відраховуються до бюджету тощо, тобто за економічними критеріями. Але не слід забувати і про соціальні критерії, а саме, про ефективність використання об'єктів із точки зору інтересів мешканців відповідної територіальної громади. Управління другою групою об'єктів повинно відповідати задачам оптимізації бюджетних витрат на утримання цих об'єктів, тому, тут перевага повинна віддаватися соціальним критеріям. Іншими словами, домінантою оцінки ефективності прийняття управлінських рішень, по відношенню до об'єктів комерційної власності, повинні бути економічні критерії, а соціальні – розглядатися у якості субдомінанти. По відношенню до об'єктів операційної власності, навпаки, домінанта – соціальні критерії, а у якості субдомінанти повинні братися до уваги економічні критерії.

Висновок

Результати проведеного дослідження дозволяють дійти наступних висновків. По-перше, управління комунальною власністю – це регламентована законом діяльність органів місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади, спрямована на використання об'єктів цієї власності. Законодавство надає достатньо повноважень органам місцевого самоврядування для управління ввіреним їм майном, які у свою чергу передають право управління юридичним та фізичним особам. З огляду на це, слід констатувати, що фактично управління здійснюється сукупністю організаційних структур та підрозділів. По-друге, інструменти господарської політики у сфері управління комунальною власністю у сукупності утворюють цілісну систему. Проте, усю систему відносин з приводу володіння, розпорядження, користування, привласнення доцільно об'єднати у відповідні (однотипні) чотири групи. Такий поділ дозволяє детальніше простежити особливості формування інституту комунальної власності, зміни її складу; оцінити ефективність заходів з володіння майном, виявити проблеми, які виникають з приводу застосування цієї групи інструментів (зокрема, це проблема інвентаризації та контролю); розробити рекомендації щодо обмеженості застосування певних заходів з розпорядження відносно окремих об'єктів (наприклад, стосовно приватизації) та інше. По-третє, специфічність об'єкту управління вимагає використання двох підходів до оцінки ефективності управлінських рішень з урахуванням двоєдиного завдання, що має виконувати система управління.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” № 280–97 від 21 травня 1997 р.
3. Вакуленко В. Проблеми управління комунальною власністю великих міст у сучасних умовах // Вісник УАДУ при Президенті України. – 1996. – № 1. – С. 172–185.
4. Економіка міст / [за ред. В. Макухи]. – К. : Основи, 1997. – 243 с.
5. Лебеда Т. Б. Некоторые подходы к определению эффективности управления коммунальным имуществом // Теория и практика управления. – 2004. – № 5. – С. 51–55.
6. Лелюк М. П. Удосконалення системи управління комунальною власністю в органах місцевого самоврядування // Теорія і практика державного управління. Вип. 6. Нові механізми раціонального розвитку: матеріали наук-практ. конф. 12 грудня 2003 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – С. 102–105.
7. Ольшанський О. В. Особливості управління комунальною власністю міста // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Харків. – 2004 р. – №2 (20). – Ч. 1. – С. 174–179.
8. Робертс Н. А. Руководство по управлению государственным имуществом для должностных лиц местных органов власти / Н. А. Робертс, Р. Дж. Базил // Бюлетень Асоціації міст України. – 1996. – № 9. – С. 23–30.
9. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління : [навч. посібник] / Салій І. – К., 2001. – 415 с.

Надійшла 24.02.2011