

УДК 35.02

О. М. КОВАЛЬОВА

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ СПІЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СІЛ, СЕЛИЩ, МІСТ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Розглянуто етапи становлення й розвитку системи управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області за матеріалами проведеного аналізу загальнодержавних і локальних нормативно-правових актів. Описано проблеми та шляхи вдосконалення управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області та запропоновано концептуальні засади підвищення ефективності її використання.

His work studies the stage of community property development systems of management of Kharkiv Oblast territorial communities, settlements, towns, villages joint property. It learns the data in accordance with the state and local regulations. The work describes the problem and ways of perfections the joint property development and management of territorial communities, settlements, towns, villages in Kharkiv Oblast. The work presents the conceptions principles of efficient increase the joint property.

Ключові слова: ефективність, система управління, спільна власність територіальних громад сіл, селищ, міст області, повноваження, концепція, соціально-економічний розвиток.

Спільна власність сучасної області є складним господарським комплексом. Процеси реформування й оптимізації структури спільної власності потребують постійного вдосконалення та розвитку нових форм господарювання і ринкового середовища з дотриманням балансу співвідношення необхідності забезпечення найбільшої ефективності її функціонування і наявних можливостей органів місцевого управління за складом об'єктів спільної власності, фінансового забезпечення їхнього розвитку, а також ступеня керованості ними.

Тему управління власністю досліджено в роботах В. Алексєєва [1], В. Мартиненка [3] та ін. [4].

Метою статті є створення моделі комплексної системи управління, формування вимог до структури управління окремими суб'єктами на сучасному етапі, а також визначення основних напрямів, способів, методів і механізмів використання майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області з метою ефективного управління об'єктами та контролем за рухом їх трансформації.

Система управління спільною власністю великої області повинна будуватися таким чином, щоб забезпечити виконання, з одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку області як єдиного соціально-економічного організму, сприяти підтримці соціально гарантованого життєвого рівня населення області і

захисту його інтересів як споживача послуг і продукції організацій і підприємств спільної власності; з іншого – забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння підприємництву, поширенню процесів приватизації і монополізації.

Для вирішення зазначених завдань механізм управління спільною власністю області повинний формуватися на таких принципах:

- узгодження державних, міських інтересів з інтересами жителів всієї області;
- економічна зацікавленість об'єктів спільної власності в ефективній діяльності;
- диференційований підхід до об'єктів спільної власності з погляду вибору форм і методів управління;
- забезпечення організаційно-методичної єдності стосовно сукупності об'єктів, що входять у майновий комплекс спільної власності області;
- дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів в організаційній структурі управління стосовно сукупності об'єктів спільної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технологічні та функціональні зв'язки;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора економіки;
- виключення дублювання функцій в управлінні;
- пооб'єктне управління [3].

Основним суб'єктом управління спільної власності області є територіальні громади сіл, селищ, міст області в особі відповідних органів самоврядування (обласна рада). Однак фактично управління об'єктами спільної власності здійснюється сукупністю організаційних структур і підрозділів [1]. Вони являють собою багаторівневу ієрархію органів, функціонування яких і забезпечує механізм управління.

До складу системи управління спільною власністю області, з огляду на всі його рівні, входять обласна рада, обласна державна адміністрація, районні, міські, сільські, селищні ради області та їх виконкоми, регіональне відділення Фонду державного майна України, територіальне відділення Антимонопольного комітету України, органи державного контролю області, обласні галузеві структурні управління, інші підрозділи системи обласного управління.

Обласна рада є суб'єктом права спільної власності міста. Вона розпоряджається його об'єктами від імені населення територіальних громад області. У процесі управління об'єктами спільної власності безпосередньо бере участь депутатський корпус та постійні комісії обласної ради. Обласна державна адміністрація в частині управління спільною власністю діє в межах повноважень, делегованих обласною радою, та власних повноважень, визначених на загальнодержавному законодавчому рівні.

Для ефективного управління об'єктами спільної власності територіальних громад і контролем за рухом її трансформації, необхідне створення комплексної системи управління, формування вимог до управління окремими суб'єктами на сучасному етапі, а також визначення основних напрямів, способів, методів і механізмів використання майна.

Основною метою управління є раціональне використання, збереження і своєчасне оновлення майна спільної власності області, забезпечення прибуткової частини бюджету для вирішення соціально-економічних завдань регіону, підвищення добробуту і життєвого рівня населення, а також створення привабливих умов для вливання інвестиційного капіталу в різні галузі та розвитку малого і середнього бізнесу.

Формування й управління спільною власністю базується на принципах оптимізації структури та галузевого складу суб'єктів для виконання поставлених у даний період завдань. Реалізація цього принципу повинна здійснюватися шляхом визначення пріоритетних напрямів розвитку області й використання майна, а саме: відчуження, передача в господарське відання, оперативне управління, користування, а також в оренду, концесію, під заставу тощо.

Разом з описаними концептуальними методами управління власністю ефективність використання майна залежить і від результатів роботи суб'єктів, які засновані на цій власності і використовують її у своїй господарській діяльності, тобто безпосередньо від комунальних підприємств, установ і організацій.

За статистичними даними, по Харківській області налічується значна кількість збиткових комунальних підприємств з великими сумами напрацьованих збитків, а також істотними непокритими збитками минулих періодів. Незважаючи на спроби поліпшення майнового стану, збитки підприємств зростають, їх накопичення доходить до цифр, які обчислюються мільйонами. Така ситуація пояснюється і тим фактом, що послуги і продукція обласних комунальних підприємств, що випускається, часто не витримують ні цінової, ні товарної конкуренції. Негативну дію надає і неплатоспроможність населення, особливо по житлово-комунальним послугам.

У результаті фінансові можливості підприємств не дозволяють виділяти достатніх коштів на відновлення іноді повністю зношених основних фондів, придбання сучасного обладнання і впровадження передових технологій для випуску продукції необхідної якості при мінімальних витратах. Тому і поповнення бюджету щоквартальними відрахуваннями 15 % від прибутку практично відсутнє.

З метою поліпшення показників роботи підприємств, перш за все, необхідно проводити заходи зі стягнення наявної дебіторської заборгованості. На цій основі можливе забезпечення функціонування вказаних підприємств, частковий розрахунок з кредиторами.

Для підвищення ефективності використання майна та захисту майнових прав територіальних громад області особливо гостро стоїть проблема розробки механізму по недопущенню включення активів збиткових комунальних підприємств у податкову заставу і особливо продаж майна спільної власності в рахунок погашення боргів як перед приватними кредиторами, так і перед бюджетом. Своєчасне проведення аналізу фінансових показників, виділення тих підприємств, які знаходяться на межі банкрутства, і термінове їх оздоровлення шляхом санації, реорганізації, виділення структурних підрозділів для передачі в оренду або концесію, дозволить зберегти майно спільної власності.

Також одним з можливих варіантів виходу з такої ситуації є створення обласного комунального експлуатаційного підприємства як тимчасового балансоутримувача

майна підприємств, які, за наслідками поточного аналізу фінансово-господарських показників, підходять до межі неплатоспроможності. Одним з напрямів його діяльності планується прийом, забезпечення збереження і відновлення об'єктів спільної власності до визначення їх подальшого користувача.

На недостатньому рівні контролюється питання про виготовлення технічної документації на об'єкти нерухомості, а також не розв'язується питання виділення бюджетного фінансування або пошук власних джерел стосовно реєстрації об'єктів спільної власності області в місцевих органах виконавчої влади по праву власності та користування, хоча правова база для цього існує.

Виходом із ситуації, що склалася, може бути створення обласною радою спеціального фонду, в який перераховуватимуться частина коштів від приватизації й оренди майна, і витратитися виключно на наведені цілі, а також на проведення ремонтів, реконструкції певних об'єктів з метою збільшення їх ринкової вартості та комерційної привабливості, допомоги підприємствам, які потрапили у скрутне фінансове становище не з вини керівників, а з незалежних об'єктивних причин.

При цьому по кожній галузі господарства повинна бути проведена робота з оптимізації структури і кількості підприємств, проаналізовано потреби жителів і проведено реорганізацію як шляхом злиття окремих суб'єктів при виявленій доцільності таких процесів, так і шляхом виділення зі збиткових підприємств рентабельних структурних підрозділів, наділ їх майном, сприяння в запуску виробничих процесів, підвищенню якості послуг, які надаються населенню, та доведенню економічних показників їх діяльності до рівня прийнятних.

Слід зазначити, що одним з методів впливу на підвищення фінансово-економічних показників діяльності обласних комунальних підприємств, установ, організацій є укладання контрактів з їх керівниками. Обов'язкові умови, які закріплюються в контракті, спрямовано на найбільш ефективне використання майна, його збереження та відновлення, забезпечення беззбитковості госпрозрахункових підприємств та поступове зменшення бюджетних асигнувань на основі більш раціонального господарювання. Крім того, контракт зобов'язує керівника щорічно погоджувати з обласною радою штатний розклад, фінансовий план, бізнес-план розвитку підприємства та ін., щоквартально звітувати про виконання запланованих показників. Ці заходи значно посилюють контроль за діяльністю та роль власника в системі управління діяльністю підприємства.

Необхідно остаточно впорядкувати та налагодити контроль за використанням майна, що не увійшло до статутних фондів при приватизації обласних комунальних підприємств та доцільності добудови або інших форм подальшої долі об'єктів незавершеного будівництва.

Коло об'єктів, що мають належати до спільної власності територіальних громад, має бути чітко окреслено та впроваджені критерії віднесення об'єкту до спільної власності територіальних громад Харківської області чи комунальної власності окремої територіальної громади. У цьому напрямку пропонується активізувати діяльність з виділення і передачі об'єктів соціальної сфери (житловий фонд), зовнішнього благоустрою та інженерної інфраструктури права спільної власності до комунальної власності відповідних територіальних громад області, тому що

згадані об'єкти не мають відношення до задоволення спільних потреб населення територіальних громад області, функціонують на даній території та повинні утримуватися за рахунок місцевого бюджету.

Нагальною проблемою є якнайшвидше одержання повноважень по комплексному управлінню рештою об'єктів спільної власності, які розташовано на території міста Харкова, від Харківської міської ради, а також повернення відізнаних у 2007-2008 рр. деякими сільськими та селищними радами відповідних повноважень.

Важливе значення в забезпеченні ефективного функціонування системи управління відіграє і кваліфікованість апарату управління [2]. Для цього необхідно вдосконалити систему підготовки і перепідготовки фахівців, які спроможні впровадити в практику управління нові методи та форми господарювання на основі використання позитивних аспектів зарубіжного і вітчизняного досвіду.

Для ефективного виконання управлінських функцій орган управління поряд з іншими, має бути забезпечений достатньою кількістю автоматизованих робочих місць для накопичення та належного збереження інформації, забезпечення її швидкої обробки, аналізу та прийняття відповідних рішень. Створення локальної комп'ютерної мережі зі встановленням серверу по її обслуговуванню, яка буде містити єдину базу даних по об'єктам спільної власності, пов'язану з картою області, дозволить максимізувати економічний ефект за рахунок одержання можливості запровадження функціональних комп'ютерних програм за окремими напрямками діяльності.

Особливе місце в системі заходів щодо вдосконалення управління спільною власністю територіальних громад області займає впровадження нових форм взаємовідносин між органами управління і підприємствами. У цій сфері необхідно встановити взаємовідносини, адекватні ринковим умовам господарювання, взаємовигідні відносини партнерства, але зі збереженням загальних функцій власника: планування, облік, контроль тощо.

Вони повинні будуватися на економічних методах впливу обласних органів влади на діяльність підприємств. Це, в першу чергу, – розвиток і вдосконалення договірних відносин, проведення гнучкої податкової, кредитної політики, застосування різного роду пільг, накладення санкцій, надання допомоги в раціональному використанні виробничих потужностей й інші засоби економічного впливу.

Особливу увагу необхідно приділити управлінню тими об'єктами спільної власності, специфіка яких полягає в тому, що їх функціонування життєво необхідне для області, але є збитковим або низькорентабельним. При виборі форми управління ними на рівні області повинен бути збережений, окрім застосування економічних методів, адміністративний вплив на їх розвиток, а також мають бути прийняті відповідні програми.

Крім зазначених, є ще низка завдань, які потребують нагального вирішення в найближчому майбутньому. Серед них – проблема вдосконалення нормативно-правової бази з регулювання процесів управління майном спільної власності. При впровадженні нових механізмів управління майном обов'язковою умовою є постійне реагування на зміни в законодавчому просторі.

На даний час органи місцевого самоврядування – зокрема Харківська обласна рада, з метою реалізації покладених на них повноважень, діючи в межах законів

України, вдаються до локальної нормотворчості, тобто регулювання питань управління об'єктами спільної власності за допомогою спеціально схвалюваних обласною радою рішень. Така практика представляється в існуючих правових умовах найбільш виправданою, оскільки дозволяє, з одного боку, максимально врахувати всі регіональні соціально-економічні особливості, а з іншої – відповідає вимогам Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Значна кількість локальних нормативних актів, які регулюють правовідносини у сфері управління спільною власністю Харківської області, на сьогодні вже прийнято обласною радою [6].

Залишається актуальним питання розробки та впровадження в практику господарської діяльності такого механізму фінансування і кредитування, як іпотека і здійснення лізингових операцій, що є одним зі способів реального інвестування, а також передачі майна спільної власності в концесію, в управління, використання механізмів застави.

Поряд з цим необхідно впроваджувати нові найефективніші форми використання об'єктів спільної власності в рентабельних видах бізнесу. Як одна з можливостей – створення і придбання корпоративних прав і подальше застосування важелів корпоративного управління об'єктами, а також залучення інвесторів з метою вкладення фінансових інвестицій в подальший розвиток підприємств, організацій, установ і покращення стану їх основних засобів.

Таким чином, розроблені в даній роботі пропозиції з удосконалення системи управління майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області дозволять поповнити доходи обласного бюджету, сформувати спеціальні фонди для підтримки як комунальних підприємств, так і установ, що мають соціальне значення, поліпшити умови проживання населення області, максимально повно задовольнити його потреби. Це у результаті буде сприяти подоланню економічної кризи, стане підґрунтям для стабілізації соціальної обстановки в області, зростання інвестиційної привабливості Харківського регіону, налагодження ефективної роботи обласних комунальних підприємств.

На жаль, правовий статус комунальної власності на сьогоднішній день визначено лише на конституційному рівні – Конституцією України і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. На рівні ж спеціального законодавства правове регулювання відсутнє.

З 1996 р. неодноразово робилися спроби розробки і затвердження проектів закону “Про комунальну власність”. Проте жоден з них так і не став основою відповідного законодавчого процесу, що продовжує вдаватися до аналогії закону, тобто застосуванню правових норм, які регулюють найближче коло суспільних відносин, в якості яких виступають закони про державну власність. Уже декілька років також розробляється Кодекс про місцеве самоврядування (Муніципальний кодекс) та обґрунтовується доцільність відокремлення муніципального права [4].

Ураховуючи існуючі межі правового поля комунальної власності для всебічного здійснення управління визначеними об'єктами не тільки на рівні держави, а і кожен орган місцевого самоврядування на відповідній території повинен розробити і затвердити Концепцію комунальної власності, яка стане основою для розробки

законодавчих актів, що регламентують функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, в частині, яка стосується фінансово-економічних основ місцевого самоврядування. На основі Концепції мають бути розроблені законодавчі та підзаконні акти, які визначатимуть правовий статус майна комунальної власності та комунальних підприємств.

Концепція комунальної власності в Україні повинна стати системою сучасних поглядів на економічну природу, правовий режим, склад об'єктів, порядок формування комунальної власності, обсяг повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні права власності на комунальне майно та права відповідних органів державної влади щодо комунальної власності [5]. Вона повинна базуватися на основних принципах регулювання відносин власності, закріплених у Конституції України, історичному національному та сучасному зарубіжному досвіді визначення режиму функціонування комунальної (муніципальної) власності. Концепція покликана стати орієнтиром для органів державної влади та місцевого самоврядування у процесі розробки законодавства з питань організації державної влади та місцевого самоврядування, регулювання відносин власності, бюджетно-фінансової системи та інших актів, при прийнятті рішень щодо формування комунальної власності.

Уже на сьогодні на рівні області доцільно розробити та затвердити на сесії обласної ради відкритий документ – Концепцію управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області з метою визначення політики у сфері майнових питань, створення високоефективної інтегрованої системи управління об'єктами та суб'єктами спільної власності, формування вимог до системи управління зазначеними об'єктами на сучасному етапі, а також для визначення головних напрямків, способів, методів і механізмів використання ресурсної бази місцевого самоврядування Харківської області – спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області.

Література:

1. *Алексеев В. М.* Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В. М. Алексеев. – Чернівці: Технодрук, 2005. – 216 с.
2. Державне управління і менеджмент : [навчальний посібник у таблицях і схемах] / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 497 с.
3. *Мартиненко В. М.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [монографія]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.
4. Місцеве самоврядування: історія та сучасність : [бібліографічний Довідник] / уклад. : Ю. О. Куц, Е. І. Романова, О. М. Хрестіян [та ін.] ; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. В. М. Мартиненка. – Х. : Вид. ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 72 с.
5. Проект Концепції реформування системи територіальної організації влади в Україні : [робочі матеріали] / автор. кол. : М. О. Пухтинський, В. М. Кампо, С. О. Плебан [та ін.]. – К., 1998. – 70 с.
6. *Тітов М. І.* Комунальна власність в Україні / М. І. Тітов, В. М. Алексеев // Нормативно-правове забезпечення. – Х. : Стиль-Издаг, 2008. – 432 с.

Надійшла до редколегії 14.09.2009 р.