

УДК 332.052:35.02

І. Гуськова

## СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

**Розглянуто систему управління комунальною власністю в сучасних умовах, визначено її особливості, можливості та напрямки вдосконалення.**

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

Управління комунальною власністю є одним з різновидів соціального управління, адже безпосередньо пов'язане з людською діяльністю. Проте у літературі зустрічаються декілька різних підходів до визначення сутності соціального управління. Відмінності тут випливають з особливостей об'єкта управління, що вивчається певною наукою. Так, деякі представники економічної науки поняття “соціальне управління” обмежують сферою народного господарства, промисловості, підприємства, тобто там, де дії людини розглядаються крізь призму соціально-економічної ефективності. У юристів “соціальне управління” зводиться до аналізу його організаційних форм або тільки до діяльності апарату управління. З філософських позицій основний аспект соціального управління полягає в узагальненні та відображенні суті процесів впорядкування і регулювання в складних системах природи і суспільства. Відтак є актуальним визначення сутності системи управління комунальною власністю крізь призму соціального управління та специфіку об'єкта управління комунальною власністю.

Питання управління комунальною власністю розглядаються в працях багатьох науковців, зокрема таких, як: Г. Бондаренко, В. Григор'єв, В. Груздев, В. Зотов, В. Кошкін, І. Остріна, А. Руднев, Г. Чувашева та інші. Проте розгляд комунальної власності саме як ресурсу місцевого самоврядування та місцевих громад у сучасних умовах все ще потребують належного висвітлення.

Мета статті – визначення особливостей системи управління комунальною власністю як різновиду соціального управління в сучасних умовах.

Соціальне управління по своїй внутрішній структурі представляє складну систему, що включає взаємозв'язані і взаємодіючі елементи, сукупність яких утворює управління як специфічне суспільне явище. До системи соціального управління належать управлінські погляди, ідеї, теорії, соціальні технології, організаційні форми вираження, функціонування і розвитку управлінських відносин, сукупність організацій, установ певного суспільства. Будучи взаємозв'язаними, елементи соціального управління мають, водночас, відносну самостійність. До того ж, соціальне управління існує тоді і тільки тоді, коли виникає спільна діяльність людей, управління якої дає змогу досягти організованості цих відносин, своєю чергою, поява організованості стає можливою завдяки виникненню управлінських відносин, що ґрунтуються на владних повноваженнях суб'єкта щодо об'єкта управління.

Проведений аналіз дає основу стверджувати, що соціальне управління можна визначити як первинну дію суб'єкта соціального управління на об'єкт з метою його зміни або збереження, що зумовлює процес взаємодії суб'єкта управління і соціуму, який визначає об'єкт із урахуванням потреб і інтересів останнього. Взаємодія, що

становить основу соціального управління, не виникає без первинної дії суб'єкта управління на відносини, що відбуваються в соціумі, оскільки зворотний зв'язок є реакцією, яка виникає внаслідок дії, що і зумовлює процес взаємодії суб'єкта управління і соціуму. При цьому представляється некоректним уявлення, яке склалося у деяких дослідників, про те, що соціальне управління – це управління, обмежене рамками соціальної сфери, оскільки соціальне управління – це властивість соціальних систем, головною ознакою яких є індивід і, як наслідок, процеси та явища в суспільстві мають соціальне спрямування.

Можна також відзначити, що обов'язковою вимогою появи і повноцінного існування соціального управління є спільна діяльність людей. Своєю чергою, управління цією діяльністю дає змогу домогтися організованості стосунків між людьми, проте поява організованості стає можливою завдяки виникненню управлінських відносин, що ґрунтуються на владних повноваженнях суб'єкта над об'єктом соціального управління.

З визначених позицій управління комунальною власністю є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на усі об'єкти власності, що належать йому та територіальній громаді. На практиці це означає, що орган місцевого самоврядування як власник встановлює певні правила і умови володіння, користування і розпорядження цими об'єктами. Найбільший ефект реалізації цих правил і умов досягається тоді, коли управлінська дія власника в особі уповноважених ним органів здійснюється системно, тобто із застосуванням комплексу заходів, що утворюють систему управління комунальною власністю [1]. Водночас потрібно враховувати, що однією з основних проблем, які перешкоджають розвитку управління комунальною власністю, є невідповідність власника. Досить часто, на жаль, власник не уявляє, що можливо ефективніше використовувати власність, що належить йому, і застосовувати технології управління, що дають змогу підвищити її прибутковість і ринкову вартість.

Змістовний сенс управління комунальною власністю розкривається в конкретних формах його організації та вибраній системі дії і залежить від особливостей конкретного населеного пункту. При цьому управління комунальною власністю має яскраво виражену соціальну спрямованість, що проявляється у формулюванні місії: досягнення максимально можливого рівня задоволення соціальних запитів населення. Така спрямованість управління комунальною власністю на задоволення потреб людей, вирішення їх соціальних проблем, забезпечення зростання життєвого рівня, турботу про тих, що потрапили в тяжке становище, досягається лише безпосередньою ув'язкою системи управління із соціальними результатами. До того ж, важливо, щоб управління комунальною власністю не призводило до негативних соціальних наслідків, таких як розшарування населення за рівнем прибутків, майновий ценз, зниження рівня життя різних верств населення. Тому необхідно, по-перше, щоб будь-яке важливе рішення, пов'язане з зміною форм і відносин власності, приймалося тільки після аналізу і урахування його соціальних наслідків; по-друге, щоб за наявності протиріч між чисто економічними критеріями результативності цього варіанту рішень і соціальними критеріями перевага віддавалася останнім.

Система управління муніципальною власністю є сукупністю узгоджених методів і засобів цілеспрямованої дії на суб'єкти і об'єкти управління для досягнення поставлених цілей, здійснюваних у рамках єдиної політики і націлених на збалансований розвиток територіальної громади [2]. Цій системі властиві всі ознаки складних систем, такі як неоднорідність, емерджентність, ієрархічність, багатофункціональність, гнучкість,

адаптивність, надійність. Окрім того, ця система управління є відкритою із зворотним зв'язком (хоча б тому, що система місцевого самоврядування є виборною) і характеризується постійною та досить інтенсивною взаємодією із зовнішнім середовищем.

Немає сумніву, що система управління комунальною власністю може бути побудована лише з урахуванням стратегічних цілей і пріоритетів, які стоять перед територіальною громадою і органами місцевого самоврядування, та має базуватися на певних загальних принципах, які й є основою для формування концепції управління. При цьому стратегічне завдання управління комунальною власністю полягає у забезпеченні найефективніше використання її об'єктів на користь територіальної громади, що дає змогу не лише збільшувати прибутки бюджету, але і сприяє зростанню місцевої економіки. Вирішення цього завдання можливе тільки через використання комплексного підходу до управління, реалізації сукупності нормативно-правових, організаційно-економічних механізмів.

З огляду на це, система управління комунальною власністю повинна базуватися на:

- точних знаннях про склад об'єктів комунальної власності;
- визначенні ринкової вартості об'єктів власності та прав користування ними;
- створенні єдиного банку даних про всі об'єкти комунальної власності;
- застосуванні всього дозволеного законодавством інструментарію при використанні об'єктів комунальної власності;
- повноцінному захисту майнових прав територіальної общини і держави;
- досягненні максимальної прибутковості об'єктів комунальної власності [3].

Як власне управлінська система, управління комунальною власністю включає декілька підсистем, що виділяються за функціональною або іншою ознакою, здійснюючих планування і програмування, маркетинг, моніторинг, аудит, облік, контроль, оцінку, а також підсистеми забезпечення: нормативно-правового, організаційного, фінансового, аналітичного, кадрового, інформаційного. Основні підсистеми безпосередньо реалізують цілі системи управління комунальною власністю. Підсистеми забезпечення повинні створити необхідні умови для функціонування основних підсистем в ході реалізації усіх поставлених цілей.

Планування і програмування використання комунальної власності визначає напрями ефективного використання об'єктів, враховуючи визначені власником цілей управління, призначення об'єктів, ринкових чинників, що визначають їх цінність. При цьому застосовується довготерміно, середньотермінове і короткотермінове планування. Маркетинг комунальної власності дає змогу органам управління виявити потребу потенційних користувачів і покупців комунальної власності та задовольнити ці потреби при забезпеченні відповідної вигоди для територіальної громади.

Моніторинг комунальної власності дає змогу забезпечити стабільне функціонування об'єктів і усієї системи управління загалом. Аналіз і аудит використання комунальної власності встановлює достовірність звітності про використання підприємствами і установами комунальної власності, а також відповідність нормативно-правовим актам здійснюваних ними дій відносно комунальної власності. Облік комунальної власності здійснюється за допомогою бази даних, в якій знаходиться вся інформація про комунальну власність.

Контроль над використанням комунальної власності здійснюють органи місцевого самоврядування і спеціалізовані органи державного контролю в межах їхньої компетенції.

При цьому їх координація і розмежування сфер діяльності здійснюються відповідно до чинного законодавства.

Оцінка комунальної власності проводиться з метою визначення ринкової вартості об'єктів у процесі приватизації, викупу акцій, доль, продажу неплатоспроможних комунальних підприємств, при заставі, для постановки на баланс безгосподарних об'єктів, при страхуванні, а також для визначення ліквідаційної і утилізаційної вартості [4].

Для підвищення ефективності ухвалення рішень відносно окремих об'єктів потрібний механізм, що дає змогу організувати систему управління об'єктами нерухомості з урахуванням рівня їх фізичного і морального зносу, потреби в капіталовкладеннях, термінів окупності вкладень, соціальної значущості, співвідношення прибутковості і витрат за змістом та інших характеристик. Відповідно до цього об'єкти можуть бути поділені, з огляду на можливі дії з ними: з відчуження (продаж або передача об'єкта); з збереження прямого управління об'єктами (оперативне управління, безвідплатне користування, оренда); з делегування функцій управління (довірче управління, управління й експлуатація).

Окрім перерахованого вище, на думку багатьох дослідників, система управління муніципальною власністю повинна забезпечувати вирішення низки завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоврядування, зокрема:

- подальше реформування відносин у сфері комунальної власності, передусім нерухомості;
- розвиток таких видів майнових відносин, ефективність яких буде вищою порівняно з аналогічними відносинами на інших рівнях власності;
- проведення необхідних заходів щодо розпорядження комунальною власністю для здійснення конкретних соціальних програм;
- здійснення на території повної інвентаризації власності, зокрема комунальної;
- проведення оцінки ринкової вартості об'єктів комунальної власності, забезпечення максимального підвищення їх прибутковості;
- приватизація комунального майна, що не приносить дохід до бюджету, тільки після того, як вичерпані всі заходи можливої дії з підвищення якості його роботи, рентабельності тощо;
- розмежування об'єктів комунальної власності за видами з описом їх класифікаційних характеристик;
- розвиток інформаційного забезпечення відносно об'єктів комунальної власності;
- збір і обробка інформації про попит і потреби суб'єктів ринкових відносин у виробничих й інших площях, а також пошук можливих шляхів їх задоволення;
- заохочення інвестиційної діяльності в майнових ринкових відносинах суб'єктів шляхом створення підприємств за участю органів місцевого самоврядування або передачі в оренду частини комунального майна;
- сприяння місцевим товаровиробникам шляхом надання їм на вигідних умовах комунальних об'єктів і площ, наприклад під фірмову торгівлю;
- встановлення диференційованої плати за користування комунальною власністю, достатньої для її відновлення, підтримки у нормальному стані та такої, що враховує споживчі властивості об'єкта і кон'юнктуру ринку;
- встановлення плати за користування комунальною власністю, яка не перевищує рівня, що обмежує купівельну спроможність населення на ринку товарів і послуг.

Таким чином, управління муніципальною власністю повинне враховувати як соціальні, так і інвестиційні цілі, реалізувати які можливо, якщо буде виконана низка умов, а саме: створені умови для інвестиційної привабливості комунального майна; розроблена ефективна система обліку, аудиту, контролю збереження і цільового призначення комунального майна; розроблені науково обґрунтовані критерії соціальної ефективності використання власності.

Доцільно зазначити, що розробка критеріїв соціальної ефективності використання комунальної власності є одним із найскладніших завдань. Це обумовлено декількома причинами, зокрема збереженням монополії комунальних підприємств в окремих галузях, адміністративними бар'єрами, що перешкоджають розвитку приватного бізнесу в галузях місцевої економіки, обмеженням прибутковості бізнесу через регулювання тарифів на окремі послуги тощо.

Що ж до обліку, аудиту, контролю збереження і цільового призначення комунального майна, то на територіальному рівні аналіз виконання укладених договорів необхідно доповнити аналізом ринку нерухомості та послуг за допомогою методів, які використовуються при оцінці нерухомості інших форм власності, а також аналізом забезпеченості населення послугами соціального значення. На основі такого комплексного аналізу потрібно розробити прогноз соціально-економічного розвитку території на різні часові інтервали, і тільки за результатами аналізу та прогнозу здійснювати проведення обґрунтованих соціально-економічних розрахунків вибору найбільш вигідного використання об'єктів комунальної власності: користування ними, їх передачу в господарське ведення, оперативне управління, оренду або концесію, їх перепрофілювання, створення господарських товариств тощо.

Основними критеріями вибору певної форми використання майна є значущість об'єкта для вирішення питань місцевого значення і ефективність різних форм використання з точки зору власника. При цьому необхідно розуміти, що внаслідок створення, наприклад, комунального унітарного підприємства виникне не лише низка переваг, але і низка істотних недоліків. Так, В. Григор'єв, І. Остріна і А. Руднев вказують на те, що перевагами в цьому випадку будуть отримання доходу в довготерміновому періоді у вигляді відрахувань від прибутку і плати за користування комунальним майном, можливість вирішення завдань соціально-економічного розвитку території [5]. Недоліками ж – відсутність грошових надходжень у короткотерміновому періоді, штучна підтримка в окремих випадках нерентабельних підприємств, відсутність стимулів покращення діяльності та приросту, неможливість залучення сторонніх інвесторів [6].

Подібне є вірним і для продажу майна. Перевагами продажу є порівняно швидке отримання відносно великої суми грошових коштів одноразово і отримання в майбутньому додаткового прибутку у вигляді земельного податку (збору). Водночас, до недоліків належать втрата можливих прибутків від використання нерухомості в майбутньому, труднощі в пошуку покупців, які мали б часто досить великі кошти для повного викупу майна [7].

Існують свої переваги та недоліки також і в передачі комунальних підприємств в концесію. До переваг тут доцільно віднести: розширення числа можливих інвесторів (оскільки в управління можуть передаватися як підприємства загалом, так і окремі об'єкти комунальної інфраструктури), надходження додаткових грошових коштів у місцеву економіку, обмеження фінансової участі органів місцевого самоврядування в здійсненні проектів, формування конкурентного середовища, створення додаткової кількості

робочих місць, поповнення власності територіальної громади сучасним обладнанням, оскільки після закінчення терміну договору воно переходить у розпорядження органів місцевого самоврядування [8]. Проте процес реалізації концесійного механізму може призвести і до низки проблем, зокрема до “надмірної” експлуатації комунального майна, підвищення тарифів для населення, втрати впливу органів місцевого самоврядування у сфері комунального обслуговування тощо [9].

Взагалі, важливою особливістю управління комунальним нерухомим майном є диференційованість підходу до формулювання цільових установок управління різними об’єктами нерухомості. Обумовлено це необхідністю знаходження оптимального співвідношення між забезпеченням реалізації соціальних функцій місцевого самоврядування і забезпеченням прибутковості комунального майна, достатності бази оподаткування для розвитку та нормальної життєдіяльності територіальної громади та господарюючих суб’єктів. З огляду на це, об’єкти комунального нерухомого майна можуть бути умовно розділені на дві групи: некомерційні та комерційні.

До першої групи належать пам’ятники історії і культури, об’єкти нерухомості, що знаходяться на балансі комунальних освітніх, лікувальних, лікувально-оздоровчих установ і підприємств, необхідних для виконання закріплених за органами місцевого самоврядування повноважень [10]. Управління об’єктами цієї групи повинне відповідати завданням оптимізації бюджетних витрат на їх утримання.

До другої групи належать усі об’єкти, не віднесені до першої групи. Управління об’єктами цієї групи має бути націленим на підвищення прибутковості від їх використання в цілях здійснення закріплених за органами місцевого самоврядування повноважень [11].

Хоча органи місцевого самоврядування і повинні прагнути максимально забезпечити керованість майном на своїй території, проте штучно зберігати неефективне муніципальне майно не треба. Так, необхідність у комунальних унітарних підприємствах можна обґрунтувати виключно у випадках, коли їхні цілі і завдання не можуть ефективно реалізовуватися підприємствами інших форм власності. При виборі способу управління комунальною власністю потрібно зважати і на галузеву специфіку. Наприклад, при реорганізації комунальних підприємств у сфері житлово-комунального господарства необхідно керуватися тим, що не завжди можна використовувати ринкові механізми. У цьому випадку вибір способу розпорядження комунальним майном повинен залежати від можливості конкуренції на ринку конкретних послуг або ж недоцільності, зокрема соціально-економічної, створення альтернативних підприємств.

### **Висновки**

Підсумовуючи викладене вище, можна стверджувати, що управління комунальною власністю є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на усі об’єкти власності, що належать йому та територіальній громаді. Це призводить до того, що відповідний орган місцевого самоврядування як власник встановлює певні правила і умови володіння, користування та розпорядження цими об’єктами, до того ж найбільший ефект реалізації цих правил і умов досягається тоді, коли управлінські дії власника здійснюються системно, тобто із застосуванням комплексу заходів, що утворюють систему управління комунальною власністю.

Змістовний сенс управління комунальною власністю розкривається в конкретних формах його організації та вибраній системі дії і залежить від особливостей конкретного населеного пункту. При цьому управління комунальною власністю має яскраво виражену соціальну спрямованість, що проявляється у формулюванні місії: досягнення

максимально можливого рівня задоволення соціальних запитів населення. Така спрямованість управління комунальною власністю на задоволення потреб людей, вирішення їх соціальних проблем, забезпечення зростання життєвого рівня досягається лише безпосередньою ув'язкою системи управління із соціальними результатами, що має стати предметом подальших наукових досліджень.

### Література

1. Кошкин В. И. Управление государственной собственностью [Текст] : учеб. для вуз. / В. И. Кошкин ; под ред. В. И. Кошкина. — М. : Дело, 2002. — 456 с.
2. Григорьев В. В. Управление муниципальной недвижимостью [Текст] / В. В. Григорьев, И. А. Острина, А. В. Руднев. — М. : Дело, 2001. — 704 с.
3. Груздев В. М. Некоторые аспекты системы управления недвижимостью города / В. М. Груздев // Эффективное управление региональной экономикой [Текст] : сб. стат. ежегодн. междунар. научн.-практ. конф. — Киров : [б. и.], 2009. — С. 38—40.
4. Григорьев В. В. Управление муниципальной недвижимостью... — 704 с.
5. Там же. — 704 с.
6. Игонин В. В. Инвестиции [Текст] / В. В. Игонин. — М. : Дело, 2001. — 243 с.
7. Там же. — 243 с.
8. Система муниципального управления [Текст] : учебник / под ред. В. Б. Зотова. — СПб. : Лидер, 2005. — 493 с.
9. Там же. — 493 с.
10. Чувашева Г. А. Проблемы управления муниципальным имуществом [Текст] / Г. А. Чувашева. — Оренбург : Дело, 2008. — 250 с.
11. Там же. — 250 с.

I. Hus'kova

### SYSTEM OF MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT

The management system of municipal property is considered, its peculiarities, possibilities and ways of improvement are determined.

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