

*І. Б. Гуськова,
аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ПОКАЗНИКИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

В статті на основі аналізу сучасних наукових підходів запропоновано критерії до оцінки ефективності управління комунальною власністю, які дозволяють поєднати державні, регіональні, місцеві і громадські інтереси.

Ключові слова: комунальна власність, майно, ефективність, оцінка, показники, громада, управління, місцеве самоврядування.

Протягом останніх десяти років у вітчизняній науці та практиці державного управління популярною стала тема формування ефективного та самодостатнього місцевого самоврядування. Посилення уваги до проблем місцевого розвитку продиктоване, передусім, слабкістю фінансової і ресурсної бази економіки більшості українських селищ і міст, її залежністю від зовнішньої допомоги, зокрема з державного бюджету. Між тим, як свідчить закордонний досвід, така ситуація є аномальною і вкрай небезпечною як для економічного, так і соціального розвитку держави і окремих територіальних громад. У зв'язку із цим постає питання пошуку нових механізмів і ресурсів, здатних забезпечити сталий розвиток місцевих громад і територій, заснований на реалізації неабиякого внутрішнього потенціалу. Одним із найважливіших ресурсів, які українські територіальні громади можуть використати для досягнення різних тактичних і стратегічних соціально-економічних цілей, – є комунальна власність, яка за своєю сутністю є економічною основою місцевого самоврядування. Між тим і досі в наукових колах, серед юристів, політологів, фахівців у сфері державного управління, а також серед представників виконавчої влади та місцевого самоврядування точаться суперечки щодо визначення оптимальних форм та методів управління нею, а також критеріїв оцінки ефективності цього процесу. У той же час, ефективне управління цією власністю в сучасних умовах глобалізації і великої кількості дестабілізуючих явищ, викликаних світовою фінансовою кризою, вимагає використання якісно нових, науково обґрунтованих підходів щодо оцінки ефективності

управлінських дій на місцевому рівні. Зазначене обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Питання ефективності управління місцевим розвитком розглядалися у працях О. Амосова, В. Бабаєва, Є. Бабенкова, О. Бойко-Бойчук, Є. Дегтяря, В. Дзюндзюка, В. Князева, О. Коротич, А. Кузнецова, М. Латиніна, В. Мамонової, Ю. Сурміна, Ю. Шарова та ін. Серед сучасних зарубіжних досліджень, присвячених проблемам сталого місцевого розвитку, слід виділити наукові праці Х. Амстронга, В. Берковиця, Д. Гіббса, В. Зотова, В. Іванової, К. Коуча, Д. Лічфілд, А. Маршалова, Т. Морозової, Б. Райзберга, Г. Райта, Б. Робсона, Д. Сакса, Дж. Стігліца, Д. Тейлора, У. Томаса, І. Турока, С. Файнштейна, Р. Фалмера, Е. Фоулера, П. Хілі, П. Холла та ін. Щодо розгляду питань управління власністю в сучасній українській економіці, привертають увагу праці В. Алексєєва, Г. Бондаренка, М. Косматенка, О. Кірдан, С. Кудин, Л. Малік, Н. Сментиної, С. Степаненка, І. Утехіна, В. Устименка, Н. Чеснокова, Д. Чебикіна, О. Яворської та ін.

Між тим питання сучасних методів оцінки ефективності управління комунальною власністю, ще не знайшли належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Метою статті є визначення критеріїв оцінки, а також інструментів підвищення ефективності управління комунальною власністю в сучасних умовах.

У більшості існуючих наукових робіт за основу під час визначення ефективності управління на місцевому рівні береться ступінь співвідношення зроблених витрат і отриманих результатів, причому і витрати і результати можуть представлятися як у фінансових показниках, так і в інших вимірюваних показниках, наприклад розвитку соціальної сфери, якості життя населення, екології і стану природного середовища [6]. У зв'язку з цим ефективність управління комунальною власністю низкою авторів визначається, насамперед, через зміну якості життя територіальної громади порівняно зі зміною використаних для цього ресурсів [7–10; 12]. Але такий підхід – це лише один з

можливих методів визначення ефективності управління комунальною власністю, заснований на принципах економічної ефективності. На нашу думку, не можна представляти цю залежність (між якістю життя і ефективністю управління) прямолінійною відразу по декількох причинах.

По-перше, якість життя населення вимірюється не одним показником, а їх сукупністю, при цьому окремі показники можуть покращуватися, а інші за той же період – погіршуватися.

По-друге, зміна якості життя населення залежить не лише від ефективності управління, але і від безлічі інших чинників, у тому числі від загальної соціально-економічної ситуації в державі, політики державної і регіональної влади.

По-третє, управління власністю повинно виключати збитки. Інакше порушиться технологічна комплексність різних видів виробництв.

По-четверте, ефективність управління власністю слід розраховувати окремо для підприємств:

- що знаходяться на межі банкрутства і таких, що динамічно розвиваються;
- стратегічно важливих для місцевого соціально-економічного розвитку (які мають принципове значення для розвитку місцевої економіки, соціальної сфери і можуть певний час і бути збитковими) і звичайних.

Тому ефективність управління не може бути виміряна яким-небудь одним показником і має визначатися як результат складної взаємодії різних чинників: природних, людських, соціально-економічних, екологічних і інших, що роблять вплив на управлінські рішення.

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

Окрім приведених показників, на наш погляд, можна оцінювати ефективність управління власністю за допомогою використання таких показників як: високоякісний менеджмент, ефективність управління організаційними системами, що характеризуються категоріями результативності (ефективності) організації – дієвості, економічності, якості продукції (конкурентоспроможності), продуктивності, якості життя населення, прибутковості, інновацій.

Загалом, в якості критеріїв оцінки ефективності управління виділяються такі, як:

- ринкові, а саме – відповідність основної стратегії розвитку потребам ринку, імовірність комерційного успіху, можливий обсяг продажів товарів (послуг), позиція в конкурентній боротьбі, загальна місткість ринку по відношенню до пропонованої і аналогічної продукції, еластичність ціни на продукцію, необхідність маркетингових досліджень і реклами для просування товару (послуги) на ринок, оцінка перешкод для проникнення на ринок, захищеність від застарівання продукції, оцінка очікуваного характеру конкуренції і її вплив на ціну продукції;

- фінансові, а саме – розміри інвестицій і стартові витрати; потенційний річний розмір прибутку; відповідність варіанту системи управління власністю критеріям ефективності капітальних вкладень; термін окупності; можливості використання податкових пільг; необхідність залучення позикового капіталу і його частки в інвестиціях; фінансовий ризик, пов'язаний з упровадженнями конкретного варіанту системи управління;

- правові і екологічні, а саме – правова забезпеченість, несуперечність стратегії розвитку чинному законодавству; зниження шкідливих продуктів у виробничих процесах; дія на рівень зайнятості;

- науково-технічні, а саме – перспективність прийнятих рішень з точки зору забезпечення науково-технічного прогресу; патентна чистота виробів і патентоспроможність; перспективність застосування отриманих результатів в майбутніх розробках; позитивна дія на інші проекти (варіанти), що

представляють інтерес;

– соціальні, а саме – зміна кількості робочих місць; поліпшення житлових і культурно-побутових умов; поліпшення умов праці; вплив на структуру виробничого персоналу; забезпечення населення окремими видами товарів (послуг); поліпшення здоров'я працівників і населення; заощадження вільного часу, реакція громадської думки на управлінські дії. Соціальні результати в більшості випадків піддаються вартісній оцінці і включаються до складу загальних результатів економічної ефективності управління власністю;

– виробничі, а саме – доступність сировини, матеріалів і додаткового устаткування; нові технології; наявність виробничого персоналу по кваліфікації і чисельності; можливість використання відходів виробництва; витрати виробництва;

– регіональні, а саме – ресурсні можливості, міра соціальної нестабільності, поліпшення основних економічних показників розвитку;

– загальнодержавні, з точки зору забезпечення інтересів всього суспільства і держави.

Як правило, загальноекономічні інтереси держави враховуються, коли йдеться про ефективність того проекту управління, в якому беруть участь провідні регіональні, галузеві організації і підприємства. Під час його розрахунку до результатів проекту управління включаються (у вартісному вираженні): кінцеві виробничі результати (виручка від реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках усієї зробленої продукції). Сюди ж відноситься і виручка від продажу майна і інтелектуальної власності (ліцензій на право використання винаходів, «ноу-хау», комп'ютерних програм тощо), яка створюється учасниками під час реалізації стратегії управління; соціальні і екологічні результати, розраховані виходячи із спільної дії усіх учасників того чи іншого проекту на здоров'я населення, соціальну і екологічну обстановку; прямі фінансові результати; кредити і позики іноземних держав, банків і фірм тощо.

Під час розрахунків показників економічної ефективності на рівні

окремої адміністративної території до складу результатів управління мають включатися місцева виручка від реалізації продукції, зробленої підприємствами, розташованими на відповідній території, за вирахуванням виробничого споживання; соціальні і екологічні, що досягаються в регіоні; непрямі фінансові – отримувані підприємствами і населенням регіону[1; 5; 11].

Проте під час оцінки ефективності управління не завжди враховуються непрямі фінансові результати, обумовлені короткостроковим або довгостроковим ефектом від реалізації управлінських дій, пов'язаних, зокрема, зі зміною доходів сторонніх підприємств і громадян, ринкової вартості земельних ділянок, будівель і іншого майна, а також витрати на консервацію або ліквідацію виробничих потужностей, відновлення природних ресурсів і майна від можливих аварій і інших надзвичайних ситуацій. Соціальні, екологічні, політичні і інші результати, невіддатливі вартісній оцінці, мають розглядатися як додаткові показники ефективності і враховуватися під час ухвалення рішення про реалізацію і (чи) підтримку певної програми, або проекту, що реалізується.

Говорячи безпосередньо про оцінку ефективності управління комунальною власністю, слід підкреслити вплив чинника динамічності. Річ у тому, що в міру реалізації конкретного інвестиційного проекту на підприємстві і в галузі змінюються і спочатку встановлені виробничо-технічні, економічні, екологічні, соціальні і інші обмеження, що викликають у свою чергу трансформацію прийнятих критеріїв і показників ефективності управління. Відповідно до цього, в інтересах зниження економічного і інвестиційного ризику доцільно мати і підсистему управління оцінкою ефективності конкретної програми, проекту під час його реалізації [3].

Набір інструментів підвищення ефективності системи управління комунальною власністю є досить обмеженим і представлений, зокрема такими:

1. Раціональне використання земельних ресурсів.

Одним з важливих стратегічних резервів розвитку будь-якої територіальної громади є земля. Виходячи з цього, на особливу увагу

заслуговують відносини у сфері землекористування. Землекористування – особлива сфера господарської діяльності, що включає облік і оцінку земель, визначення ефективних форм земельної власності, управління розвитком земельних відносин і використанням земель для соціально-економічного розвитку території. У процесі землекористування виникають економічні відносини між територіальною громадою (як основним власником) і суб'єктами господарської діяльності з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками.

З метою раціонального використання землі, збереження і поліпшення природного середовища, розвитку всіх форм господарювання на землі і вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює земельні відносини, особливої важливості набуває реалізація програми розвитку земельних відносин, основними завданнями якої є :

- удосконалення правової і нормативної бази регулювання земельних відносин;
- створення ринку землі, аукціонний метод надання земельних ділянок під будівництво;
- удосконалення системи земельних платежів, посилення контролю за вступом орендної плати;
- участь у процесі розмежування державної власності на землю;
- посилення контролю за охороною земель;
- створення механізму раціонального використання земель;
- реалізація завдань, поставлених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності».

З метою успішного рішення даних завдань необхідно виконати такі заходи:

- по реалізації на території чинного земельного законодавства;
- по стимулюванню викупу земельних ділянок власниками будівель, будов, споруд і переходу в основному на аукціонний і конкурсний принцип

надання земельних ділянок під будівництво;

- по переходу на оподаткування за результатами кадастрової оцінки, по вдосконаленню орендних стосунків, по посиленню контролю за сплатою орендних платежів;

- по створенню реєстру комунальних земель;

- по картографічному, геодезичному і землевпоряджувальному забезпеченню;

- по підготовці і перепідготовці кадрів;

- по проведенню інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення;

- по встановленню меж території;

- по резервуванню земель для місцевих потреб.

Критеріями ефективності земельних відносин є зростання доходу від земель, залучених до господарського обігу, підвищення їх вартості, збереження цінних природних ландшафтів.

Найважливішою мірою, здатною істотно поліпшити умови викупу земельних ділянок і стимулювати подальший розвиток приватизації землі, могло б стати надання покупцям можливості вибрати гнучку схему оплати, наприклад викуп земельної ділянки на виплат. Причому розстрочка повинна надаватися не на один рік, як це зараз практикується (хоча надання навіть такої короткострокової розстрочки сьогодні украй рідко), а до 3 – 5 років, і, бажано, бути безвідсотковою.

Важливим кроком, що сприятиме підвищенню ефективності землекористування, є проведення об'єктивної економічної оцінки землі. Під час її проведення необхідно визначити кількість чинників і під чинників, що впливають на формування вартості землі в цьому регіоні. Основним критерієм є їх функціональна значущість у місцевій економіці. Для точнішої економічної оцінки земель необхідно визначити вагове значення, тобто вплив певного чинника на кінцевий результат економічної оцінки земель.

Основними чинниками впливу на вартість землі можуть виступати:

– доступність (пішохідна та транспортна) до центру міста, до об'єктів культурно-побутового обслуговування населення, до закладів освіти; установ спортивно-оздоровчого призначення, торгових, лікувально-оздоровчих і інших об'єктів соціальної сфери обслуговування;

– наявність інженерного устаткування, зокрема наявність водопостачання, каналізації, тепlopостачання, електропостачання, газопостачання, доріг і їх покриття (асфальтове, бетонне або інше);

– естетична і ландшафтна цінність території, наявність історичних, архітектурних і природних пам'ятників, зон регульованої і обмеженої забудови;

– екологічний стан довкілля, санітарно-гігієнічних умов і мікрокліматичних умов, наявність негативних процесів, що впливають на стан довкілля – забруднення повітряного і водного басейну, забруднення ґрунтів. наявність інших джерел негативної дії (радіоактивне забруднення, електромагнітні поля, поля блукаючих струмів тощо);

– стан шумового режиму, наявність залізничних магістралей, швидкісних автобанів, будівництв, промислових підприємств тощо;

– стан інженерно-геологічних умов, прогноз екстремальних ситуацій і природних катаклізмів (паводків, землетрусів тощо);

– природно-рекреаційна цінність території, тобто оцінка території по чиннику наявності або близького розташування від оцінюваної території: природоохоронних, рекреаційно-оздоровчих і заповідних територій, санітарно-гігієнічних і захисних насаджень і територій і тому подібне;

– наявність зон особливого використання: артезіанські свердловини, об'єкти оборонного призначення тощо;

– транспортна доступність території: наявність громадського транспорту: міського, міжрайонного, обласного тощо.

Урахування цих чинників дозволяє з досить високою точністю отримати ринкову вартість(базову) цих земельних ділянок.

2. Гарантії за позиками.

Оскільки пряма допомога з боку місцевої влади підприємствам

приватного та комунального сектора обмежена як фінансово (через вимоги скорочення фінансового ризику місцевих бюджетів), так і законодавчо (через заборону прямого фінансування недержавних підприємств) [2], тому перспективним є поширення системи звернення органів місцевого самоврядування до практики надання гарантій по прямих позиках відносно підприємств, що надають послуги у сфері ведення місцевого самоврядування.

Одним з видів гарантій є прямі гарантії. Цей вид непрямой допомоги може поширюватися на будь-які підприємства незалежно від їх стану, якщо при цьому дотримуються норми (коефіцієнти безпеки), що застосовуються до загального обсягу гарантій, що видаються місцевими органами влади, і до участі в ризиках. Загальний обсяг гарантій (що складається з суми загального обсягу виплат відсотків по гарантованих позиках з розрахунку на бюджетний рік і суми виплат по інших боргах територіальної громади також з розрахунку на бюджетний рік) не повинен перевищувати однієї чверті реальних функціональних надходжень (не інвестиційних) до бюджету цієї громади.

3. Створення кредитних установ і фондів гарантій.

Згідно із Законом України про місцеве самоврядування [4], територіальні громади можуть, самотійно або спільно з іншими громадами, брати участь разом з одним або декількома банками, з іншими приватними компаніями в формуванні капіталу кредитної установи. Така кредитна установа повинна здійснювати свою діяльність відповідно до чинного законодавства, але її єдиною метою має бути гарантування фінансової допомоги, що виділяється юридичним особам, які беруть участь у реалізації соціально корисних проектів на відповідній території.

4. Партнерство.

Органи місцевого самоврядування можуть установлювати партнерські відносини з комерційними підприємствами приватного сектора, громадськими організаціями з метою забезпечення надання певних послуг на договірній основі, або виконання певних управлінських функцій.

Отже, оцінюючи ефективність управління комунальною власністю, слід

спиратися на комплексний підхід, беручи до увагу низку критеріїв оцінки: ринкові, а саме відповідність управління потребам ринку; фінансові, відповідність системи управління власністю критеріям ефективності капітальних вкладень; ступінь фінансову ризику тощо; правові, а саме правова забезпеченість, несуперечність діяльності чинному законодавству; екологічні – вплив діяльності на навколишнє середовище; науково-технічні – з точки зору перспективності прийнятих рішень для забезпечення науково-технічного прогресу на відповідній території; інфраструктурні – поліпшення благоустрою, житлових і культурно-побутових умов; соціальні – задоволеність громадян послугами, які надаються комунальними установами; виробничі – поліпшення умов праці; можливість використання відходів виробництва тощо; регіональні – вплив території на поліпшення основних економічних показників розвитку регіону; загальнодержавні – з точки зору забезпечення інтересів всього суспільства і держави.

Зазначені критерії спрямовані на вдосконалення традиційних напрямів використання комунальної власності, пошук і впровадження нових джерел її відтворення. При цьому важливо пам'ятати про двоїстість характеру комунальної власності, і оскільки вона поєднує в собі принципи дохідності і соціальної користі, то і для оцінки рівня ефективності управління комунальною власністю застосовуються різні підходи і методи: з точки зору отримуваного доходу, економії бюджетних коштів, користі для окремої територіальної громади.

Інструментів підвищення ефективності системи управління комунальною власністю виступають раціональне використання земельних ресурсів, розширення сфер застосування комунально-приватного і соціального партнерства. Організаційні механізми практичної реалізації такого партнерства стануть предметом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. *Борейко В. І.* Державне регулювання соціально-економічного розвитку (теорія, методологія, проблеми) / В. І. Борейко ; Національний ун-т водного господарства та

природокористування. – Рівне : НУВГП, 2008. – 379 с.

2. Бюджетный Кодекс Украины // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 37-38. – Ст. 189.

3. *Гилев С. Е.* Распределенные системы принятия решений в управлении региональным развитием / С. Е. Гилев, С. В. Леонтев, Д. А. Новиков. – М. : ИПУ РАН, 2002. – 54 с.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – 21 травня. – № 24. – Ст. 170.

5. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований / Г. Ю. Ветров, Д. В. Визгалов, А. А. Шанин, Н. И. Шевырова. – 2-е изд., доп. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2002. – 134 с.

6. *Окландер М.* Методика розрахунку ефективності територіального маркетингу / М. Окландер // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2002. – №1. – С.86–91.

7. *Пиля В.* Програмно-цільовий метод управління соціально-економічним розвитком регіонів / В. Пиля, В. Абрамов // Економіка України. – 1998. – № 9. – С. 32–39.

8. *Пилипенко К. В.* Планирование развития местных сообществ К. В. Пилипенко. – СПб. : Трирера, 2008. – 405 с.

9. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові на основі науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу міста / В. А. Шумілін, В. М. Бабаєв, В. І. Луговий [та ін.]. – Х. : НТУ «ХПІ», 2003. – 399 с.

10. *Протас В. М.* Економічні та соціальні чинники міського розвитку / В. М. Протас // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 76–84.

11. *Рябухин С. Н.* Формирование доходного потенциала регионов в условиях реформы бюджетного процесса / С. Н. Рябухин // ЭКО. – 2006. – № 10. – (388). – С. 126–136.

12. *Трач Ю. Ю.* Підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 83–84.

Guskova I. Indices of performance efficiency of communal property management.

In the article on the basis of analysis of modern scientific approaches criteria to the estimation of efficiency of communal property management, which allow to unite state, regional, local and public interests, are offered.

Key words: communal property, property, efficiency, estimation, indices, community, management, local self-government.

Гуськова И. Б. Показатели оценки эффективности управления коммунальной собственностью.

В статье на основе анализа современных научных подходов предложены критерии к оценке эффективности управления коммунальной собственностью, которые позволяют объединить государственные, региональные, местные и общественные интересы.

Ключевые слова: коммунальная собственность, имущество, эффективность, оценка, показатели, община, управление, местное самоуправление.