

УДК 342.951:351.82

**Н.Я. БОРСУК**, канд. юрид. наук, ДВНЗ  
«Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»

## МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ: ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРОЯВИ

*Ключові слова:* метод, комунальна власність, управління організаційні методи, економічні методи, органи місцевого самоврядування

Процес управління комунальною власністю має бути ефективним. Задля цього у такому процесі застосовується комплекс методів, які, у свою чергу, складають методологію управління комунальною власністю. З-поміж завдань суб'єктів відносин (особливо органів місцевого самоврядування) у розглядуваному процесі є уміле, виважене вироблення методів і їх практичне застосування. Відомо, що термін «метод» означає спосіб здійснення чогось. В аспекті публічно-правових відносин власності методи управління вимагають особливої уваги, адже саме за їх допомогою забезпечується власне управління. Проте які саме методи, на якому етапі управлінського процесу мають застосовуватися, на нормативно-правовому рівні не отримали належного закріплення. Окрім цього, особливо мало дослідженими організаційні та економічні методи управління комунальною власністю. І це при тому, що вказані методи є невід'ємними складовими управління об'єктами комунальної власності, наявність чого свідчить про різноплановість та системність владно-розпорядчої діяльності.

Метою статті є дослідження організаційних та економічних методів управління комунальною власністю у контексті соціальної складової всього управлінського процесу.

На наш погляд, розглянуті категорії «метод» і «механізм» багато в чому мають спільний зміст, характеризуючи при цьому наяв-

ність саме системи або ж сукупності певних способів та прийомів, що має доволі принципове значення для подальшого дослідження. В теорії адміністративного права різні автори мають доволі схожі погляди щодо сутності поняття «методи управління», зокрема вони визначають дану категорію, як: способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і у відповідній формі [1, с.83]; сукупність засобів, що використовуються для досягнення мети і становлять зміст діяльності [2, с.60]; засоби реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта на керований ним об'єкт [3, с.111]. При наявності однакового змісту, різні автори надають визначення поняття «метод управління» через використання різних категорій: у першому випадку – це категорія «компетенція», у другому – мета управління, а у третьому випадку – це владно-розпорядчий вплив.

*Методи управління комунальною власністю* – це способи організації такого управління і їх не слід ототожнювати із формами управління або ж способами його здійснення – приватизацією, орендою, іпотекою тощо.

Науковці І. Дробот, А. Рачинський наголошують на тому, що «у питаннях удосконалення механізмів управління комунальною власністю, серед дослідників, переважає ситуативний підхід, що вимагає приведення системи управління майновою базою місцевого самоврядування у відповідність з існуючими перетвореннями та розробки якісно нового концептуального документу розвитку комунальної власності» [4, с.149]. Механізми управління – це і є методи управління.

Деякі вчені вважають, що при управлінні публічною власністю можуть бути використані адміністративні, економічні та інші методи [5, с.32; 6, с.32].

У результаті значного ускладнення форм діяльності, що вимагало від людей оперативного вирішення багатьох проблем, адміністративні методи перестали відповідати реаль-

ним потребам управління. Виникла необхідність в інших методах, що дозволяли би виконавцям самим виявляти ініціативу на основі матеріальної зацікавленості та відповідати за прийняті ними рішення. Такі методи отримали назву «економічні методи» та набули своє наукове закріплення завдяки працям засновника наукового менеджменту – американського інженера Ф. Тейлора [7, с.14].

Деякі вчені виділяють адміністративні, економічні, законодавчі і нормативно-правові, організаційні методи управління [8, с.75]. Такі методи можна застосовувати на: державному (загальнодержавному, федеральному) рівні; рівні суб'єктів федерації (у федеративних країнах) та галузях народного господарства; місцевому (муніципальному) рівні, на окремих підприємствах. Науковець С.Н. Бедний виділяє організаційні, адміністративні, економічні та соціально-психологічні методи [9, с.14].

Чимало об'єктів комунальної власності є нерухомістю. Вважається, що економічні методи управління нерухомістю – це «способи впливу, що мають своєю основою економічні відносини та економічні інтереси людей. Економічні інтереси поділяються на чотири великі групи та охоплюють інтереси: держави, галузі, колективу (організації), особистості. Між цими інтересами завжди існують діалектичні протиріччя. Мистецтво керівника полягає у вирішенні цих протиріч, пошуку можливих компромісів. Можливі економічні важелі управління включають собівартість, рентабельність, фондвіддачу, ціну, заробітну плату тощо» [7, с.14].

У межах економічних методів особливе значення мають інвестування та оподаткування. Так, вчені, розглядаючи питання управління не просто комунальною власністю, а предметно – питання управління ресурсами міського господарства, між іншим зазначають, що «одним з методів управління є регулювання інвестицій. Безперечно, що міські органи управління повинні: залучати додаткові капітальні вкладення; розробляти умови, які б гарантували виконання договір-

них зобов'язань; забезпечити організаційно-методичну єдність по відношенню до сукупності об'єктів, що складають комунальний майновий комплекс міста та ін.» [9].

Стаття 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» [10] встановлює, що «інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект». У ст.4 Закону регламентовано, що об'єктами інвестиційної діяльності може бути будь-яке майно, а отже і об'єкти комунальної власності, а вже ч.2 ст.2 Закону, закріплює аспекти державного інвестування та передбачає можливість здійснення такої діяльності органами місцевого самоврядування. Таким чином на законодавчому рівні не встановлено жодних заборон щодо здійснення інвестиційної діяльності, об'єктом якої є комунальна власність, навпаки інвестиційна політика вже давно стала основою місцевих бюджетів та здебільшого визначає напрями розвитку територіальної громади. Відносно об'єктів комунальної власності, під інвестуванням пропонується розуміти практичні дії суб'єктів інвестиційної діяльності щодо реалізації інвестицій в майно територіальної громади, з метою забезпечення сталого розвитку даних об'єктів, ефективності їх використання, створення умов для їх відновлення, а також отримання прибутку як інвестором, так і територіальною громадою.

Аналізуючи специфіку інвестування об'єктів комунальної власності, слід звернути увагу на Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12.07.2001 р., у ст.3 якого зафіксовано, що «оцінка майна, майнових прав – це процес визначення їх вартості на дату оцінки за процедурою, встановленою нормативно-правовими актами» [11]. Варто підкреслити, що оцінка вартості об'єкта комунальної власності є передумовою реалізації такого методу управління, як інвестування, оскільки на підставі даних оціночної діяльності визначається обсяг інвестицій. До того ж, на підс-

таві приписів вказаного нормативно-правового акту, відбувається прогнозування та планування розвитку комунальної власності територіальної одиниці. На підтвердження цього, розглянемо Рішення Київської міської державної адміністрації від 14.02.2008 р. № 170 «Про оцінку об'єктів інвестування комунальної власності міста Київ». У даному рішенні структурним підрозділам адміністрації пропонується підготувати та надати Управлінню економіки та інвестицій інформацію щодо переліку таких об'єктів та їх характеристики [12].

Таким чином, формування інвестиційної політики органу місцевого самоврядування щодо об'єктів комунальної власності, передбачає проведення попередньої оціночної діяльності та систематизацію на її підставі прогнозів та стратегічних планів інвестиційної діяльності. На нашу думку, розглянутий метод управління є достатньо ефективним та соціально необхідним, оскільки саме за допомогою інвестицій з'являється реальна можливість не тільки зберегти фонд комунальної власності територіальної громади, але й створити умови для його поступового розвитку та конкурентоспроможності.

Що стосується оподаткування як прояву економічних методів управління комунальною власністю, то варто для початку визначити, що являє собою оподаткування. Так, колектив авторів під керівництвом І.М. Пахомова визначає систему оподаткування, як «сукупність встановлених податків та зборів, які перераховуються у бюджети та державні цільові фонди у встановленому законами України порядку» [13, с.113]. У свою чергу, О.М. Бандурка та В.Д. Панікаров, об'єкт оподаткування розглядають, як «майно, товари, дохід або його частина, обороти з реалізації товарів та інші об'єкти, визначені податковим законодавством України, з наявністю яких пов'язано виникнення у платника податкового обов'язку» [14, с.22].

З урахуванням наведеного вище, оподаткування, як метод управління комунальною власністю, слід розглядати, як процес стяг-

нення державними органами та органами місцевого самоврядування податків на користь державного та місцевих бюджетів за використання об'єктів комунальної власності. При цьому, таке використання може передбачати отримання прибутку не тільки від діяльності, яка здійснюється на даному об'єкті, а й прибутку, пов'язаного з передачею об'єкта в оренду та інше.

Наприклад, відповідно до п.229.1 ст.229 ПК України [15] оподаткування спирту етилового за ставкою 0 гривень здійснюється у разі, якщо він використовується підприємствами для виробництва біопалива. Керуючись положеннями розглянутої вище статті, змодельюємо наступну ситуацію. Комунальне підприємство, яке займається виробництвом біопалива, отримує податкові пільги з боку держави на покупку сировини, що безумовно сприяє розвитку інфраструктури самого об'єкту комунальної власності, а також, за рахунок прибутку, і відповідної територіальної громади в цілому. Тобто, за допомогою пріоритетних напрямів податкової політики, держава через систему економічних важелів, створює сприятливий клімат для розвитку адміністративно-територіальної одиниці та підвищення її конкурентоспроможності. Саме тому, метод оподаткування відіграє доволі важливу роль у системі економічних методів управління об'єктами комунальної власності.

Потрібно відзначити, що метод оподаткування має гармонійно поєднувати в собі пріоритетність інтересів держави у сфері оподаткування та особливості господарювання на об'єктах комунальної власності, що відбувається за рахунок формування напрямів податкової політики держави. Іншими словами, може бути передбачена система податкових пільг та преференцій за рахунок якої відбувається корегування концепцій економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та країни в цілому. На підтвердження цієї думки слід навести тезу А.М. Чвалюка, який, досліджуючи особливості правового регулювання податкових надходжень до державного бюджету, зазначає, що податки виступають не

лише як засіб наповнення бюджету, але і як особливий механізм регулювання доходів фізичних та юридичних осіб, усієї системи економічних інтересів» [16, с.83]. Дійсно, ефективна система оподаткування об'єктів комунальної власності є джерелом стабільності місцевих та державного бюджетів та доволі дієвим економічним методом управління комунальною власністю, оскільки використовуючи податкові важелі, влада може підтримувати місцеве самоврядування та створювати умови для сталого розвитку територіальної громади.

Дослідження економічних методів управління комунальною власністю дає підстави стверджувати, що усі вони спрямовані на забезпечення належного рівня економічної взаємодії між територіальною громадою та центральною владою, шляхом використання сукупності економічних засобів та способів впливу на суспільні відносини. Нашу увагу також привертає той факт, що усі досліджені економічні методи управління об'єктами комунальної власності, є взаємообумовленими, тобто не можуть застосовуватися автономно. Наприклад, планування використання об'єктів комунальної власності відбувається на підставі відповідних прогнозів розвитку окремої територіальної одиниці, в основу яких покладено очікувані показники податкових надходжень, а також перспективні напрями інвестиційної діяльності в окремому регіоні. В свою чергу, оподаткування також залежить від реалізації обґрунтованих планів та стратегій розвитку комунальної власності територіальної одиниці.

Із застосуванням електронно-обчислюваних машин отримали поширення так звані «економіко-математичні методи» управління, що засновані на пошуку оптимальних кривих для всіх показників і виробників системи управління (моделі «вхід-вихід», «ефект-витрати»). При цьому оптимізовані криві можуть різнитися, залежно від інтересів людини, організації, галузі, держави [7, с.14]... Економіко-математичні методи належать до автоматизованих методів управління, де використовують електронно-обчислювальні машини, телекомунікаційні засоби та системи. Тобто

йдеться про автоматизовану систему управління, що забезпечує мінімізацію часу на комунікаційні процеси в організації, підвищення оперативності управління; облік та контроль виробничих процесів, що знижує загальні витрати; оптимальне планування, розподілу ресурсів та управління запасами тощо [7, с.14–15]. Необхідність таких методів підтверджується автоматизацією.

Отже, підсумовуючи викладене вище значимо, що для управління комунальною власністю важливими є не лише правові засади регулювання відповідних відносин, але й методи управління, зокрема ті, що мають економічне та організаційне підґрунтя. Адже процес управління комунальною власністю потребує застосування різних методів. Варто зважати на економічну та правову природу відносин власності, на правову та соціальну природу управління. Вказані прояви власності та управління слід завжди розглядати у нерозривному зв'язку.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Горищук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
2. Павлов Д. М. Адміністративне право. Загальна частина : конспект лекцій / Д. М. Павлов. – К. : МАУП, 2002. – 136 с.
3. Ракша Н. С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : монографія. / Н. С. Ракша. – Д. : ДонДУУ, 2009. – 210 с.
4. Дробот І. Формування відносин з управління комунальною власністю: організаційно-правовий аспект / І. Дробот, А. Рачинський // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць. – 2011. – № 4. – С. 149–154.
5. Савченко А. Экономические основы управления государственной собственностью / А. Савченко // Проблемы теории и практики управления : международный журнал. – 2000. – № 6. – С. 28–32.

6. Двинский М. Б. Управление государственной и муниципальной собственностью : конспект лекций / М. Б. Двинский, Е. Н. Почекутова. – Красноярск : Сибирск. федеральный ун-т, 2008. – 90 с.
7. Бедный С. Н. Правовые основы управления недвижимостью : учебник для вузов / С. Н. Бедный. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – 272 с.
8. Бандурин В. В. Управление федеральной собственностью в условиях переходной экономики / В. В. Бандурин, В. Ю. Кузнецов. – М. : Наука и экономика, 1999. – 151 с.
9. Богачов С. В. Особенности управления ресурсами городского хозяйства / С. В. Богачов [Электронный режим]. – Режим доступа: <http://bogachov.com.ua/statja-polnostju/article/osoblivosti-upravlinnja-resursami-miskogo-gospodarst>.
10. Закон Украины «Про инвестиційну діяльність» : від 18.09.1991 р., № 1560–ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.
11. Закон Украины «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» : від 12.07.2001 р., № 2658–ІІІ // ВВР України. – 2001. – № 44. – Ст. 252.
12. Рішення Київської міської державної адміністрації «Про оцінку об'єктів інвестування комунальної власності міста Київ» : від 14.02.2008 р., № 170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_bm/pg\\_gwwrss.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_bm/pg_gwwrss.htm).
13. Финансовое право : учеб. / П. Н. Говенко, А. С. Кравченко, Л. В. Кузнецова и др. ; под ред. И. Н. Пахомова. – Х. : ООО Одиссей, 2007. – 328 с.
14. Бандурка О. М. Податкове право : навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. Д. Панікаров. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 312 с.
15. Податковий кодекс України : від 02.12.2012 р. // ВВР України. – 2011. – № 17. – Ст. 112.
16. Чвалюк А. М. Правові основи формування державного бюджету : моногр. / А. М. Чвалюк. – К. : КНТ, 2011. – 224 с.

***Борсук Н. Я. Методи управління комунальною власністю: організаційні та економічні прояви / Борсук Н. Я. // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 41–45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_4\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_9.pdf)***

Розглядаються окремі питання методології управління комунальною власністю. Особлива увага приділяється організаційним та економічним методам. Акцентується на соціальній складовій всього управлінського процесу. Визначено, що ці групи методів є неодмінними складовими управління об'єктами комунальної власності, наявність чого свідчить про різноплановість та системність владно-розпорядчої діяльності.

\*\*\*

***Борсук Н.Я. Методы управления коммунальной собственностью: организационные и экономические проявления***

Рассматриваются отдельные вопросы методологии управления коммунальной собственностью. Особое внимание уделяется организационным и экономическим методам. Акцентируется на социальной составляющей всего управленческого процесса. Определено, что эти группы методов являются неперемными составляющими управления объектами коммунальной собственности, наличие чего свидетельствует о разноплановости и системности властно-распорядительной деятельности.

\*\*\*

***Borsuk N.Y. Communal Property Management Methods: Organizational and Economical***

The separate questions of methodology of communal property management are examined in the article. The special attention is spared to the organizational and economical methods. It was accented on the social constituent of all management process. These groups of methods are the necessary constituents of management of communal property objects, presence what diverse the system of imperiously-prescriptive activity.