

УДК 352.075.2:332.025.2

І. Б. ГУСЬКОВА

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

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

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

In the article the author analyses the management system of municipal property, determines its peculiarities, possibilities and directions of its improvement.

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

Управління комунальною власністю є одним з різновидів соціального управління, адже воно безпосередньо пов'язане з людською діяльністю. Проте в літературі зустрічаються декілька різних підходів до визначення сутності соціального управління. Відмінності тут впливають з особливостей об'єкта управління, що вивчаються тією чи іншою наукою. Так, деякі представники економічної науки поняття “соціальне управління” обмежують сферою народного господарства, промисловості, підприємства, тобто там, де діє людини розглядаються крізь призму соціально-економічної ефективності. В 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 віддзеркаленні суті процесів упорядкування і регулювання у 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 розглядають багато науковців, зокрема такі як Г. Бондаренко, В. Григор'єв, В. Груздев, В. Зотов, В. Кошкін, І. Остріна, А. Руднев, Г. Чувашева та ін. Проте розгляд комунальної власності саме як ресурсу місцевого самоврядування та місцевих громад у сучасних умовах все ще потребує належного висвітлення.

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

Соціальне управління за своєю внутрішньою структурою представляє складну систему, що включає взаємозв'язані і взаємодіючі елементи, сукупність яких утворює управління як специфічне суспільне явище. До системи соціального управління входять управлінські погляди, ідеї, теорії, соціальні технології, організаційні форми вираження, функціонування і розвитку управлінських стосунків, сукупність організацій, установ даного

суспільства. Будучи взаємозв'язаними, елементи соціального управління мають у той же час відносну самостійність. Причому соціальне управління існує тоді і тільки тоді, коли виникає спільна діяльність людей, управління якої дозволяє досягти організованості цих відносин. У свою чергу, поява організованості стає можливою завдяки виникненню управлінських відносин, що ґрунтуються на владних повноваженнях суб'єкта щодо об'єкта управління.

Проведений аналіз дає можливість стверджувати, що соціальне управління можна визначити як первинну дію суб'єкта соціального управління на об'єкт з метою його зміни або збереження, що породжує процес взаємодії суб'єкта управління і соціуму, який визначає об'єкт з 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, котра виникає в результаті дії, що і породжує процес взаємодії суб'єкта управління і соціуму. При цьому представляється некоректним уявлення, яке склалося в 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 і явища в суспільстві мають соціальний характер.

Можна також відмітити, що обов'язковою вимогою появи і повноцінного існування соціального управління є спільна діяльність людей. У свою чергу, управління цією діяльністю дозволяє домогтися організованості відносин між людьми, проте поява організованості стає можливою завдяки виникненню управлінських відносин, що ґрунтуються на владних повноваженнях суб'єкта над об'єктом соціального управління.

З відмічених позицій управління комунальною власністю є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на всі 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 [4]. Слід урахувати, 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 дозволяють 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. Причому 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 із зміною форм і відносин власності, приймалося тільки після аналізу і урахування його соціальних наслідків; по-друге, щоб за наявності протиріч між суто економічними критеріями результативності даного 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 [1]. Цій системі властиві всі ознаки складних систем, такі як неоднорідність, емерджентність, ієрархічність, багатофункціональність, гнучкість, адаптивність, надійність. Крім 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, і має базуватися на певних загальних принципах, які й є основою для формування концепції управління. При цьому стратегічне завдання управління комунальною власністю полягає в забезпеченні найбільш ефективного використання її об'єктів на користь територіальної громади, що дозволяє 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.

Виходячи з цього, система управління комунальною власністю повинна базуватися на такому:

- 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 захисті майнових прав територіальної общини і держави;
- досягненні максимальної прибутковості об'єктів комунальної власності [2].

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

Планування і програмування використання комунальної власності визначає напрями ефективного використання об'єктів, виходячи із визначених власником цілей управління, призначення об'єктів, ринкових чинників, що визначають їх цінність. При цьому застосовується довгострокове, середньострокове і короткострокове планування. Маркетинг комунальної власності дозволяє органам управління виявити потребу потенційних користувачів і покупців комунальної власності та задовольнити ці потреби при забезпеченні відповідної вигоди для територіальної громади.

Моніторинг комунальної власності дозволяє забезпечити стабільне функціонування об'єктів і всієї системи управління в цілому. 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, долей, продажу неплатоспроможних комунальних підприємств, при заставі, для постановки на баланс безгосподарних об'єктів, при страхуванні, а також для визначення ліквідаційної і утилізаційної вартості [1].

Для підвищення ефективності ухвалення рішень відносно окремих об'єктів потрібний механізм, що дозволяє організувати систему управління об'єктами нерухомості з урахуванням рівня їх фізичного і морального зносу, потреби в капіталовкладеннях, термінах окупності вкладень, соціальної значущості, співвідношення прибутковості і витрат за змістом та інших характеристик. Відповідно до цього об'єкти можуть бути поділені, виходячи з можливих дій з ними: по відчуженню (продаж або передача об'єкта); по збереженню прямого управління об'єктами (оперативне управління, безвідплатне користування, оренда); по делегуванню функцій управління (довірче управління, управління й експлуатація).

Окрім вищенаведеного, 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, у тому числі комунальної;
- проведення оцінки ринкової вартості об'єктів комунальної власності, забезпечення максимально можливого 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 по видах 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;
- установлення диференційованої плати за користування комунальною власністю, достатньої для її відновлення, підтримки в нормальному стані та такої, що враховує споживчі властивості об'єкта і кон'юнктуру ринку;
- установлення 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.

Слід зазначити, що розробка критеріїв соціальної ефективності використання комунальної власності є одним з 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 і тому подібним.

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 слід розробити прогноз соціально-економічного розвитку території на різні часові інтервали, і тільки за результатами аналізу і прогнозу здійснювати проведення обґрунтованих соціально-економічних розрахунків вибору можливого використання об'єктів комунальної власності: користування ними, їх передачу в господарське ведення, оперативне управління, оренду або концесію, їх перепрофілювання, створення господарських товариств і тому подібне.

У цілому ж, основними критеріями вибору тієї чи іншої форми використання майна є значущість об'єкта для вирішення питань місцевого значення і ефективність різних форм використання з точки зору власника. При цьому слід розуміти, що в результаті створення, наприклад, комунального унітарного підприємства виникне не лише низка переваг, але і низка істотних недоліків. Так, В. Григор'єв, І. Остріна і А. Руднєв вказують на те, що перевагами в даному випадку будуть отримання доходу в довгостроковому періоді у вигляді відрахувань від прибутку і плати за користування комунальним майном, можливість вирішення завдань соціально-економічного розвитку території [1]. Недоліками ж – відсутність грошових надходжень у короткостроковому періоді, штучна підтримка в окремих випадках нерентабельних підприємств, відсутність стимулів покращення діяльності та приросту, неможливість залучення сторонніх інвесторів [3].

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). У той же час, до недоліків слід віднести втрату можливих прибутків від використання нерухомості в майбутньому, труднощі в пошуку покупців, які мали б часто досить великі кошти для повного викупу майна [Там же].

Існують свої переваги і недоліки також і в передачі комунальних підприємств в концесію. До переваг тут слід віднести: розширення кількості можливих інвесторів (оскільки в управління можуть передаватися як підприємства в цілому, так і окремі об'єкти комунальної інфраструктури), надходження додаткових грошових коштів у місцеву економіку, обмеження фінансової участі органів місцевого самоврядування у 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 [5]. 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 [5].

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 і нормальної життєдіяльності територіальної громади та господарюючих суб’єктів. Виходячи з цього, об’єкти комунального нерухомого майна можуть бути умовно розділені на дві групи: некомерційні та комерційні.

До першої групи можна віднести 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 [6]. Управління об’єктами цієї групи повинне відповідати завданням оптимізації бюджетних витрат на їх утримання.

До другої групи входять усі об’єкти, не віднесені до першої. Управління об’єктами цієї групи має бути націленим на підвищення прибутковості від їх використання з метою здійснення закріплених за органами місцевого самоврядування повноважень [Там же].

Хоча органи місцевого самоврядування і повинні прагнути максимально забезпечити керування майном на своїй території, проте штучно зберігати неефективне муніципальне майно не слід. 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 слід зважати і на галузеву специфіку. Наприклад, при реорганізації комунальних підприємств у сфері житлово-комунального господарства слід керуватися тим, що не завжди можна використовувати ринкові механізми. У даному випадку вибір способу розпорядження комунальним майном повинен залежати від можливості конкуренції на ринку конкретних послуг або ж недоцільності, у тому числі соціально-економічної, створення альтернативних підприємств.

Підводячи підсумок викладеного вище, можна стверджувати, що управління комунальною власністю є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на всі об’єкти власності, що належать йому та територіальній громаді. Це призводить до того, що відповідний орган місцевого самоврядування як власник установлює певні правила і умови володіння, користування і розпорядження цими об’єктами, причому 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. *Григорьев В. В.* Управление муниципальной недвижимостью / В. В. Григорьев, И. А. Острина, А. В. Руднев. – М. : Дело, 2001. – 704 с.
2. *Груздев В. М.* Некоторые аспекты системы управления недвижимостью города / В. М. Груздев // Эффективное управление региональной экономикой : сб. статей ежегод. междунар. научн.-практ. конф. – Киров, 2009. – С. 38–40.
3. *Игонин В. В.* Инвестиции / В. В. Игонин. – М. : Дело, 2001. – 243 с.
4. *Кошкин В. И.* Управление государственной собственностью: учебник для вузов / под ред. В. И. Кошкина. – М. : Дело, 2002. – 456 с.
5. Система муниципального управления : учебник / под ред. В. Б. Зотова. – СПб. : Лидер, 2005. – 493 с.
6. *Чувашева Г. А.* Проблемы управления муниципальным имуществом / Г. А. Чувашева. – Оренбург : Дело, 2008. – 250 с.

Надійшла до редколегії 31.01.2013 р.