

Т. М. Ченіза,

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України

КОМУНАЛЬНИЙ МАЙНОВИЙ КОМПЛЕКС МІСТА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ

Досліджено сучасний стан управління комунальним майновим комплексом міста обласного значення. Проаналізовано критичні проблеми управління об'єктами власності територіальних громад. Виявлено причини виникнення проблем при управлінні комунальним майновим комплексом міста обласного значення. Доведено необхідність удосконалення механізму управління комунальним майновим комплексом міста та застосування при цьому сучасних технологій управління.

Current status of administration by municipal property complex of the city of regional importance was investigated. Critical problems of administration by objects of property of local communities were analyzed. The reasons of the appearance of the problems during the management by municipal property complex of the town of regional importance were discovered. The necessity of improvement of the mechanism of management by municipal property complex of the town and using of modern technologies of management was demonstrated.

Ключові слова: комунальна власність, управління комунальною власністю, комунальний майновий комплекс міста, територіальна громада.

Key words: municipal property, administration by municipal property, municipal property complex of the city, local community.

ВСТУП

З прийняттям Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" було визнано територіальні громади міст суб'єктом права комунальної власності. Разом з правами територіальним громадам було передано і відповідальність за ефективне використання комунального майна в інтересах жителів міста.

Сучасний стан життєзабезпечення територіальної громади та міського розвитку можна охарактеризувати наявністю актуальних проблем, серед яких особливого значення набувають ті, що пов'язані з формуванням та розвитком комунального майнового комплексу. Саме він призначений слугувати матеріальною основою для задоволення багатьох життєвих потреб громади міста та формування самодостатньої міської територіальної громади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Велику увагу розвитку комунальної власності приділяли українські науковці й дослідники: В. Алексєєв, С. Богачев, М. Василюшин, В. Гіряк, А. Мельник, Г. Моностирський, О. Ольшанський, О. Процьків.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Незважаючи на велику кількість наукових і практичних розробок науковців, що присвячені дослідженню комунальної власності, потребують поглибленого аналізу проблемні питання управління комунальним майновим комплексом міста, виявлення причин їх виникнення.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою публікації є потреба у здійсненні поглибленого аналізу проблемних питань управління комунальним майновим комплексом міста та виявленні причин їх виникнення.

Досягнення зазначеної мети забезпечується реалізацією таких завдань:

- дослідження сучасного стану управління комунальним майновим комплексом міста обласного значення;
- аналіз критичних проблем управління об'єктами власності територіальних громад;
- виявлення причин виникнення проблем при управлінні комунальним майновим комплексом міста обласного значення;

— доведення необхідності удосконалення механізму управління комунальним майновим комплексом міста та застосування при цьому сучасних технологій управління.

РЕЗУЛЬТАТИ

Міста виступають головною формою просторової організації суспільства та виконують важливі політичні, економічні, екологічні, соціальні та демографічні функції [7, с. 254]. На сьогодні в Україні налічується 459 міст, які різняться за розміром, функціями, чисельністю населення, соціально-економічним потенціалом. Ця різноманітність позначається на адміністративному статусі міста. Так, виділяють такі категорії міст: державного, республіканського, обласного та районного значення. Статус міст державного значення мають міста Київ та Севастополь; республіканського значення — 11 кримських міст після утворення Автономної Республіки Крим; міста обласного значення — 167 міст, до яких увійшли найбільші за кількістю населення, соціально-економічним потенціалом та суспільно-політичним значенням міста; районного значення — 279 міст, які в своїй більшості належать до малих міст. Статус міста обласного значення отримують економічні та культурні центри з кількістю населення понад 50 тисяч жителів, розвинуту промисловість, комунальним господарством та житловим фондом [8, с. 5].

Світова практика місцевого самоврядування свідчить, що ефективного міського розвитку неможливо досягти без зміцнення основ економічної самостійності територіальної громади, яка базується на здатності міст заробляти фінансові ресурси в умовах ринку, формувати стійкі самостійні бюджети, а також відповідати за свій розвиток і своє майбутнє [12, с. 3]. І саме від становлення комунальної власності як матеріальної та економічної основи залежить ефективність місцевого самоврядування та самоодатності територіальних громад.

Управління містом передбачає здійснення діяльності із задоволення соціальних, економічних, культурних, екологічних та інших потреб населення, використовуючи при цьому фінансові та матеріальні ресурси. Забезпечення відповідними послугами жителів не можливе без наявності у територіальній громаді власного майна та ефективного його використання.

Досліджуючи сучасний стан управління містом обласного значення, варто відмітити наявність складного комунального майнового комплексу, від результативного використання якого залежить ефективне функціонування місцевого самоврядування, розв'язання завдань соціально-економічного розвитку міста, а також підвищення якості життя членів територіальної громади.

Володіння і користування власністю територіальної громади має здійснюватися на принципах доцільності, економічності, ефективності, а також непослаблення економічних основ місцевого самоврядування в результаті майнових операцій [13, с. 99]. При цьому, на думку О. Процків, управління комунальною власністю будь-якої території має будуватися таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання: з одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку території як єдиного соціально-економічного організму, сприяти створенню соціально гарантованого життєвого рівня населення і захисту його інтересів як споживача послуг та продукції організацій і підприємств комунальної власності; а з іншого — забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння підприємству, поширення процесів приватизації та демонополізації [12, с. 101].

Однак, як свідчать реалії сьогодення, українські

міста, маючи значний майновий потенціал для свого економічного розвитку, використовують його зазвичай неефективно. На думку В.М. Алексеєва, з часу ухвалення Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" не відбулося відчутних зрушень в питаннях удосконалення управління комунальною власністю, а існуючі методи управління не сприяють формуванню ефективного комунального господарства [1, с. 1].

Проблеми управління комунальним майновим комплексом є чи не найскладнішими для системи місцевого самоврядування. Адаже комунальна власність є джерелом економічного розвитку територіальних громад.

На думку В.М. Вакуленка та М.К. Орлатого, в умовах сьогодення простежується тенденція до катастрофічного згортання мережі об'єктів соціальної інфраструктури — необхідної складової життєзабезпечення територіальної громади [14, с. 4]. Така тенденція зумовлена негативним впливом кризових процесів в економіці України на розвиток міського господарства, на ефективність використання комунальної власності та функціонування об'єктів соціальної (соціально-побутової та соціально-духовної) інфраструктури. У зв'язку з цим виникає нагальна необхідність здійснити ґрунтовний аналіз проблем управління комунальним майновим комплексом як матеріальної основи життєзабезпечення територіальної громади міста та створення сприятливого соціального середовища.

Одне з найбільш болючих питань комунального майнового комплексу — об'єкти житлово-комунального призначення. На сьогодні в аварійному стані перебуває більша частина споруд і мереж, які фактично відпрацювали термін амортизації [4, с. 1]. Більшість будинків комунального житлового фонду знаходяться у складному технічному стані, хронічно не вистачає коштів на здійснення поточного й капітального ремонтів. Не вирішується стратегічне питання майбутнього будинків із наближенням до закінчення терміну їх експлуатації. Причинами такого вкрай складного стану об'єктів житлово-комунальної сфери є їх моральний та фізичний знос, неефективне управління ними.

Управління об'єктами соціального призначення повністю покладено на адміністрацію відповідних закладів, у зв'язку з чим його ефективність залежить винятково від особистих здатностей відповідних керівників. Не відрізняється значними успіхами й результатами управління майновими об'єктами у сфері культури, фізичної культури та спорту. Щодо зазначених об'єктів ефективна господарська діяльність унеможливується через відсутність дієвих механізмів залучення приватних інвестицій у їх розвиток.

Серед проблем управління комунальним майновим комплексом міста не останнє місце посідає проблема визначення об'єктного складу (інвентаризації) комунальної нерухомості. Інвентаризація комунального майна передбачає проведення оцінки кількісного та якісного складу, технічного стану та вартості майна, яке перебуває в комунальній власності, безгосподарних об'єктів на території міста, які доцільно прийняти у власність громади [9, с. 181]. Зазначена інформація дає можливість проводити комплексну об'єктивну оцінку матеріальної бази місцевого самоврядування, здійснювати контроль реальних грошових потоків, проводити достовірний аналіз ефективності використання нерухомості та прогнозувати надходження фінансових ресурсів до міського бюджету.

Тому незавершеність процесу інвентаризації об'єктів комунальної нерухомості, відсутність належного їх обліку та фінансово-економічної оцінки не дають можливості повною мірою усвідомити цілісний комунальний актив міста, що спричиняє низьку ефективність використання значних резервів та можливостей розвитку міста. Тому часто об'єкти комунальної власності використовуються неефективно, а то й просто розбазарюються [6, с. 186].

Управління об'єктами комунальної нерухомості не позбавлене й інших проблем, які характеризуються недостатністю надходжень від оренди нежитлових приміщень комунальної власності до міських бюджетів, високим рівнем заборгованості за оренду майна комунальної власності, слабким рівнем координації між органами місцевого самоврядування, уповноваженими управляти комунальною власністю, і підрозділами та установами, які фактично надають послуги з оренди нежитлових приміщень комунальної власності, недостатнім рівнем контролю ефективності використання комунальної власності. Виникнення цих проблем зумовлене невідповідністю технологій управління об'єктами нерухомості комунальної власності вимогам часу, що стримує вирішення нагальних питань територіальних громад.

Відсутність консолідованої інформаційної бази як основи майнової цілісності міста спричинює посилення проблеми активізації підприємницької діяльності, яка для свого розв'язання потребує забезпечення відкритості та прозорості прийняття рішень органами місцевого самоврядування щодо використання комунальної власності та підвищення рівня інформованості громади про стан справ на цьому напрямку діяльності. Крім того, органи місцевого самоврядування дедалі частіше піддаються громадській, і не завжди безпідставній, критиці за недостатню прозорість та ефективність у сфері діяльності комунальних підприємств та управління об'єктами комунальної нерухомості. А це, в свою чергу, періодично знижує рівень політичної довіри до обраних органів місцевого самоврядування й регулярно шкодить їх політичній репутації та іміджу.

На жаль, сучасний стан управління комунальним майновим комплексом можна охарактеризувати відсутністю стимулів до формування самодостатніх територіальних громад, власної фінансової бази та ефективного розвитку інфраструктури, дотаційністю та споживачькими настроями територіальних громад. Причиною такої проблемної ситуації є недосконалість системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Більшість територіальних громад діють за правилом — "чим більше коштів надходить до місцевих бюджетів за рахунок власних джерел, тим більше вилучень слід чекати в наступному бюджетному році, і, навпаки, чим менше таких надходжень, тим більше надходить до місцевих бюджетів коштів з державного бюджету" [5, с. 109—113].

Аналізуючи сучасний стан комунальних підприємств як складової комунального майнового комплексу, варто відмітити, що більшість з них перебуває у край важкому економічному стані, в так званій зоні збитковості. Така тенденція, звісно, негативно позначається на технічному стані основних фондів цих підприємств. Причинами низьких фінансових показників комунальних підприємств є: приналежність комунальних підприємств — надавачів комунальних послуг до локальних природних монополій; недостатність фінансових ресурсів для модернізації устаткування, заміни зношених основних засобів та подальшого розвитку; на більшості підприємств відсутній управлінський облік, відомості якого забезпечують контроль витрат за місцем їх виникнення і сферами відповідальності конкретних ланок управління [11, с. 73].

Управління комунальними підприємствами здійснюється в умовах відсутності відповідної економічної віддачі для власника, додаткового навантаження на бюджет місцевого самоврядування, а не на наповнення його за результатами власної господарської діяльності. Крім того, в управлінні цими об'єктами переважає застосування форм внутрішнього менеджменту, без належного використання переваг ринкових механізмів у організації управлінських процесів та можливостей ефективною взаємодії місцевих органів влади з приватним сектором. Така

ситуація спричинена тим, що ні в міській влади, ні в керівників комунальних підприємств немає вітчизняних традицій самостійної, високоефективної і розрахованої на перспективу господарської діяльності [3, с. 1].

Таким чином, недосконалість системи управління комунальними підприємствами та повільна адаптація комунальних підприємств до ринкових умов господарювання призвели до неспроможності останніх ефективно працювати в умовах ринку і, відповідно, надавати територіальній громаді послуги належної якості. Протягом останніх років політика органів місцевого самоврядування має тенденцію до підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги з метою поліпшення фінансового становища комунальних підприємств, що аж ніяк не розв'язує проблеми. Адже низька платоспроможність населення призводить до зростання заборгованості за спожиті послуги і, як наслідок, до погіршення фінансового стану комунальних підприємств [10, с. 48].

Формування комунального майнового комплексу супроводжувалось хаотичним, нескоординованим процесом передачі об'єктів з державної в комунальну власність, що відбувався без участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Як зазначає А.Ф. Мельник та Г.Л. Монастирський, за період 1991—2001 рр. у комунальну власність більшості територіальних громад було передано переважно лише об'єкти соціальної інфраструктури, які перебували в державній власності [9, с. 182]. При цьому більшості територіальних громад і по сьогодні не передано земельні ділянки та природні ресурси місцевого значення. Таким чином, роздержавлення державної власності не було орієнтоване на формування повноцінної бази місцевого самоврядування, становлення самодостатніх територіальних громад, а спрямоване на передачу державою так званого соціального баласту під відповідальність органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим отримані територіальними громадами у власність від держави фінансово затратні об'єкти лягли тяжким тягарем на місцеві бюджети, що ще більше поглибило проблему ефективного управління такими об'єктами. Тому актуальними на сьогодні для більшості міст обласного значення залишаються проблеми оптимізації якісного складу комунального майна, визначення кола підприємств, які повинні залишатися в сфері комунальної власності, та завершення процесу формування комунального майнового комплексу міста взагалі.

Необхідність визначення оптимального складу комунального майнового комплексу зумовлена ще й тим, що інтенсивні процеси приватизації підприємств комунальної форми власності призвели до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Однією з основних причин катастрофічного зменшення об'єктів комунальної власності та занепаду місцевого господарства територіальних громад була безініціативність посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо створення ефективного управління комунальними підприємствами та утримання їх у належному стані. На думку В.М. Алексєєва, через недалекоглядність та очікування посадових осіб органів місцевого самоврядування, неефективне управління, використання не за призначенням власності територіальних громад, фінансування за залишковим принципом, внаслідок приватизації та відчуження більшість об'єктів, що становили промисловий інтерес, було втрачено [2, с. 8]. Натомість у комунальній власності внаслідок непродуманих дій місцевої влади залишилися переважно об'єкти соціально-культурної сфери, тобто неприбуткові.

Якщо врахувати, що кількість комунальних підприємств впливає на рівень економічної самостійності територіальних громад, то в процесі формування кому-

нального майнового комплексу міста органи місцевого самоврядування мають знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами. У зв'язку з цим до програми приватизації комунального майна мають вноситися лише ті об'єкти, які тривалий час не використовувались у господарській діяльності або їх відновлення для потреб територіальних громад з економічної точки зору є недоцільним, а також ті об'єкти, що підлягають приватизації на умовах викупу.

Варто відмітити, що невідповідність наявних технологій управління комунальним майновим комплексом міста існуючому навколо ринковому середовищу, невміння органів місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади застосувати у сфері управління комунальною власністю переваги ринкової економіки, стримує зростання надходжень до міського бюджету. Такий порядок речей, у свою чергу, позначається на здатності міст заробляти фінансові ресурси в ринкових умовах господарювання, на якості надання послуг громаді міста та рівні життя населення.

Також заслуговує на увагу проблема недостатнього нормативно-правового забезпечення інституту комунальної власності. Незаперечним є факт нагальної необхідності розроблення та прийняття консолідованого закону, який би повною мірою врегулював суспільні відносини у сфері управління комунальною власністю.

Зазначені обставини практично ліквідують стимули для подальшого розвитку дієвого комунального майнового комплексу, не створюють підстав для ефективної регуляції органами місцевого самоврядування діяльності на місцевих ринках послуг житлово-комунального призначення, не дають можливості більш сприятливо вирішувати комплекс соціальних питань і взагалі більш вагомो впливати на загальні процеси соціально-економічного розвитку міста.

РЕЗУЛЬТАТИ

Базуючись на наведеному аналізі, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування для виконання своїх повноважень повинні мати у своєму розпорядженні комплекс об'єктів, спрямованих на задоволення громадських потреб населення міста. При цьому комунальна власність повинна бути не лише додатковим і ефективним джерелом наповнення міських бюджетів, а й сприяти соціально-економічному розвитку територіальних громад.

На сьогодні розподіл майна між державою та органами місцевого самоврядування практично завершений. У процесі передачі об'єктів державної власності в комунальну відбулося не лише розширення матеріальної бази органів місцевого самоврядування, а й навантаження на місцеві бюджети. Тому великої актуальності набувають питання якісного управління наявним комунальним майновим комплексом і ефективної взаємодії місцевих органів влади з приватними підприємцями (створення сприятливого інвестиційного клімату, укладення концесійних угод на надання послуг тощо).

У зв'язку з цим управління комунальним майновим комплексом міста обласного значення потребує удосконалення механізму управління, застосування сучасних управлінських технологій, які б найбільше сприяли цільовому, ошадливому та ефективному управлінню і розпорядженню об'єктами комунальної власності в інтересах територіальних громад в умовах розвитку ринкової економіки, створенню соціально гарантованого життєвого рівня населення і захисту його інтересів як споживача послуг та продукції комунальних підприємств та організацій, формуванню комунального майнового комплексу міста як матеріальної основи місцевого самоврядування та соціально-економічному розвитку міста загалом.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватися пошуку шляхів удосконалення механізму управління комунальним майновим комплексом міста.

Література:

1. Алексєєв В.М. Упровадження інноваційної моделі управління комунальною власністю територіальних громад в Україні [Електронний ресурс] / В.М. Алексєєв // Економічний часопис — XXI. — 2007. — № 11. — Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2007/11-12/200715.-html>. Заголовок з екрану.
2. Алексєєв В.М. Комплексно вирішуємо фінансові та майнові проблеми [Електронний ресурс] / В.М. Алексєєв. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/e-journals/trppd/2008-3/R_4/08avmfmp.pdf. Заголовок з екрану.
3. Богачов С.В. Особливості управління ресурсами міського господарства [Електронний ресурс] / С.В. Богачов. — Режим доступу: [http://bogachov.com.ua/index.php?id=18&tx_ttnews\[tt_news\]=13&cHash=1780a85cc4](http://bogachov.com.ua/index.php?id=18&tx_ttnews[tt_news]=13&cHash=1780a85cc4). Заголовок з екрану.
4. Богачев С.В. Розвиток місцевого господарства: проблеми та шляхи подолання [Електронний ресурс] / С.В. Богачев. — Режим доступу: [http://bogachov.com.ua/index.php?id=18&tx_ttnews\[tt_news\]=11&cHash=8760d0503f](http://bogachov.com.ua/index.php?id=18&tx_ttnews[tt_news]=11&cHash=8760d0503f). Заголовок з екрану.
5. Васишин М.М. Міжбюджетні відносини як важлива ланка соціально-економічного розвитку регіонів / М.М. Васишин // Економіка АПК. — 2002. — № 9. — С. 109—114.
6. Гіряк В. Джерела конституційно-правового регулювання комунальної власності в Україні / В. Гіряк. // Вісник Львівського університету. Вип. 38. Серія юридична. — Л., 2003. — С. 182—190.
7. Жовнірчик Я.Ф. Міське самоврядування та адміністративно-територіальний устрій України / Я.Ф. Жовнірчик // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. — Вип. 4 (18). — С. 254—273.
8. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.02 "Конституційне право" / В.С. Куйбіда. — Х., 2001. — 16 с.
9. Мельник А.Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: монографія / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський. — Тернопіль. Економічна думка, 2007. — 476 с.
10. Ольшанський О. В. Матеріальна основа місцевого самоврядування: проблеми комунального сектора / Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: збірник матеріалів конференції / За заг. ред. проф. Бардачова Ю.М. — Херсон: Олді-плюс, 2010. — 204 с.
11. Ольшанський О.В. Управління місцевим господарством: механізм удосконалення: монографія / О.В. Ольшанський. — Харків: Константа, 2008. — 158 с.
12. Про комунальну власність і комунальні землі: Ухвала № 14 // Конгрес місцевих та регіональних влад України: проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова політика Конгресу. Збірник документів і матеріалів (грудень 2003 р.). — Київ, 2004.
13. Процьків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень / О. Процьків // Галицький економічний вісник — 2010. — № 2 (27). — С. 96—102. — (економіка України).
14. Формування та розвиток соціальної інфраструктури в міських поселеннях: монографія / [В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, І.В. Прокопа та ін.]; за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. — К.: НАДУ, 2009. — 192 с. — (Б-ка міського голови).

Стаття надійшла до редакції 21.11.2011 р.