

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут новітніх освітніх технологій
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ХАВТУР Віра Олегівна

**Управління комунальною власністю
територіальної громади. / Management of
communal property of the territorial community**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи
ПУАзм-21
В. О. Хавтур

Науковий керівник:
к.е.н., доцент, Ю. А. Богач

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ М. М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ - 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	5
1.1. Об’єктивна необхідність управління комунальною власністю територіальної громади.....	5
1.2. Інституційне забезпечення управління комунальною власністю територіальної громади.....	11
РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА СТАНУ УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	18
2.1. Функціональні форми управління майном територіальної громади в умовах трансформації	18
2.2. Оцінка результатів реформування комунальної власності територіальних громад	28
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ	37
ВИСНОВКИ	45

ВСТУП

Актуальність проблеми. Місцеве самоврядування неможливо уявити без особливої, автономної форми власності, суб'єктом якої виступає територіальна громада. Ключовим засобом забезпечення майнової незалежності органів місцевого самоврядування є наявність у комунальній власності таких ресурсів, як майно, земля, підприємства, організації та установи, що здатні генерувати прибуток. Ступінь реального впливу цього механізму на здатність місцевих органів здійснювати ефективне управління залежить не від держави, на відміну від процесу формування місцевих бюджетів чи передачі майна з державної в комунальну власність. Тому органи місцевого самоврядування мають самостійно визначати підходи до раціонального використання комунального майна, аби забезпечувати достатні надходження до бюджету та надавати територіальній громаді якісні й важливі публічні послуги.

Для ефективної роботи системи місцевого самоврядування необхідна міцна матеріально-фінансова база, що дозволяє вирішувати питання місцевого значення, підтримувати життєздатність адміністративно-територіальних одиниць і задовольняти потреби громади. Комунальна власність, яка охоплює широкий спектр об'єктів господарського та соціального призначення, є невід'ємною частиною місцевої економіки. Рівень розвитку цієї власності та ефективність її використання значною мірою впливають на якість життя населення.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Наукові дослідження, присвячені сутності комунальної власності та її управлінню, відображені в роботах українських учених, таких як Н. Борсук, О. Глинська, В. Моргун, С. Пінчук, Н. Сич, Н. Сментина та М. Шкільняк. Однак досі відсутній єдиний підхід до визначення ролі органів місцевого самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із управлінням комунальною власністю. Комунальну власність слід розглядати крізь призму взаємодії між територіальною

громадою як суб'єктом публічної власності та органами місцевого самоврядування, що здійснюють управлінські функції.

Метою роботи є розробка теоретичних основ і формування практичних рекомендацій для вдосконалення механізмів управління комунальною власністю територіальних громад Тернопільської області..

Для досягнення поставленої мети в роботі були визначені та вирішені такі завдання:

- обґрунтувати об'єктивну необхідність ефективного управління комунальною власністю територіальних громад;
- дослідити інституційні засади управління комунальною власністю територіальних громад;
- провести аналіз організаційно-функціональних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування в контексті управління комунальною власністю;
- оцінити інструменти, що використовуються для управління комунальною власністю територіальних громад;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення механізмів управління комунальною власністю територіальних громад із застосуванням соціально-функціонального підходу.

Об'єктом кваліфікаційної роботи є процес управління комунальною власністю в громадах Тернопільської області.

Предметом роботи є теоретичні і практичні аспекти управління комунальною власністю громад Тернопільської області.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Об'єктивна необхідність управління комунальною власністю територіальної громади

У Конституції України зазначено, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [12].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що «місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад» [15].

«Комунальне майно належить територіальним громадам – містам, селищам, селам тощо. Управління комунальним майном здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування – місцева рада та її виконавчі органи – департаменти, відділи тощо» [15].

«Комунальна власність є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування» [15].

«Комунальна власність включає в себе широкий спектр об'єктів як господарського, так і соціально-побутового призначення. Від рівня розвитку

комунальної власності та ефективності використання її складових і всієї системи в цілому залежить якість життя населення територіальної громади. Ефективне вирішення проблем управління об'єктами комунальної власності з врахуванням конкретних потреб об'єднаних територіальних громад є в сучасних умовах важливою функцією органів місцевого самоврядування» [31].

«Суб'єктами права комунальної власності законодавством визнано територіальні громади – жителі об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання мешканців декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [19].

Територіальні громади здійснюють управління майном, що перебуває у комунальній власності, як безпосередньо, так і через створені ними органи місцевого самоврядування (ради та їх виконавчі органи), а також через юридичних і фізичних осіб, уповноважених цими радами.

«Право управління об'єктами комунальної власності юридичним та фізичним особам надається на основі проведення конкурсів, тендерів, укладених договорів. Таким чином, хоча основним суб'єктом управління комунальною власністю є територіальна громада в особі відповідних органів місцевого самоврядування, фактично управління її об'єктами здійснюється сукупністю організаційних структур та підрозділів. Усі разом вони являють собою багаторівневу ієрархію органів, функціонування яких і забезпечує механізм управління. Під процесом управління комунальною власністю слід розуміти регламентовану законом діяльність, спрямовану на використання об'єктів комунальної власності відповідно до завдань та функцій, що покладені на органи місцевого самоврядування» [16].

Так, статтею 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено загальну компетенцію сільських, селищних, міських рад, одним із об'єктів якої є комунальна власність. Таку компетенцію законодавець констатує наступним чином (рис. 1.1).

Стаття 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження щодо управління комунальною власністю.

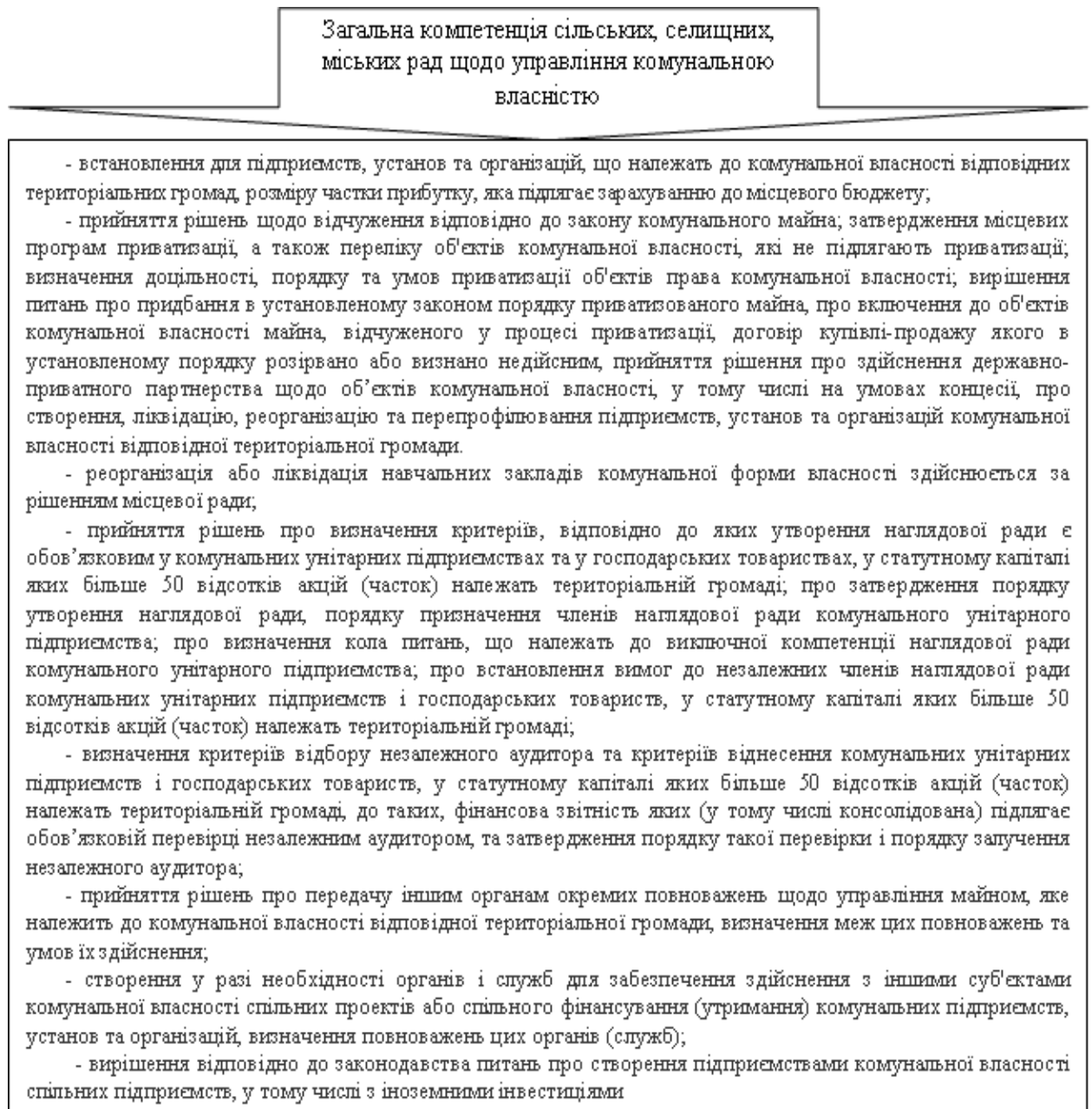


Рис. 1.1. Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад щодо управління комунальною власністю

Згідно цієї статті 29 «до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні і делеговані повноваження» [25].

«Раціональний підхід до питань управління майном комунальної власності підсилює спроможність територіальної громади, дозволяє зробити роботу органів місцевого самоврядування більш прогнозованою, направленою

не лише на забезпечення суспільної стабільності, а й на сталий та збалансований розвиток. Це сприяє підвищенню інвестиційної привабливості територіальної громади, оздоровленню клімату для створення та розвитку високоякісних публічних послуг та бізнесу на відповідній території» [12].

Повноваження сільських, селищних, міських рад
щодо управління комунальною власністю

1) власні (самоврядні) повноваження:

- управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;
- встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
- заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;

2) делеговане повноваження: погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності, крім випадків, передбачених частиною другою статті 21 Закону України "Про культуру"»

Рис. 1.2. Повноваження сільських, селищних, міських рад щодо управління комунальною власністю

Разом з тим, «...в середньому 10-20 % об'єктів комунальної власності не використовуються взагалі, до 10 % не обліковуються. Близько 30 відсотків майна потребує капітального ремонту» [13].

Основними причинами такого стану М.Шкільняк вказує наступні (рис. 1.3).

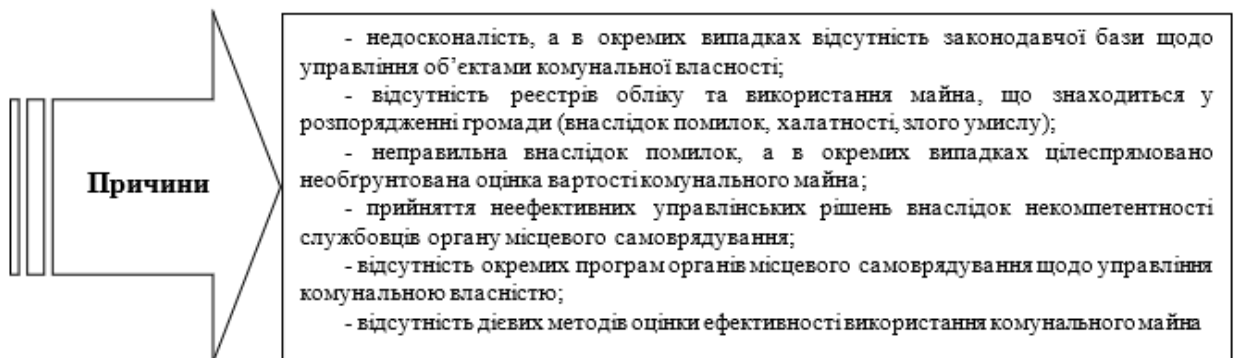


Рис. 1.3. Основні причини незадовільного поводження з комунальним майном [

У контексті обґрунтування об'єктивної необхідності управління комунальною власністю територіальної громади варто зазначити, що в управлінні територіальним розвитком виокремлюються два основні підходи: техноорієнтований та людиноорієнтований (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Техноорієнтований та людиноорієнтований підходи в управлінні територіальним розвитком.

Назва підходу	Його зміст
1	2
Техноорієнтований	зосереджується переважно на інфраструктурних показниках як на засобах задоволення потреб населення. За таким підходом існує припущення, що наявність засобів задоволення потреб населення автоматично приводить до задоволення цих потреб. Зворотний зв'язок при цьому здійснюється через відстеження статистичної інформації технічного типу (наприклад, кількість квадратних метрів житла, обсяг засвоєних коштів, кількість ліжок у лікарнях тощо), а ступінь досягнення тих чи інших завдань та доцільність здійснення відповідних дій визначається працівниками органів управління. За техноорієнтованого підходу кінцевий споживач послуг громада – практично усунена від процесів управління та зворотного зв'язку.
Людиноорієнтований	орієнтується на кінцевий результат – задоволення потреб населення. У цьому випадку зворотний зв'язок здійснюється безпосередньо через населення на основі соціальної, а не статистичної інформації. Показниками за такого підходу виступають індекс розвитку людини: довголіття, рівень освіти, рівень добробуту, оцінюваний, наприклад через дохід на душу населення, ступінь задоволення різноманітними послугами, станом безпеки, навколишнього середовища тощо.
Резюмування. Метою обох підходів є орієнтація на задоволення потреб людини, проте вони різняться засобами її досягнення та показниками результативності. Кожному з підходів притаманна власна система показників (індикаторів) вимірювання результатів діяльності й методи зворотного зв'язку для відстеження ступеня досягнення цілей. Застосування обох зазначених підходів у сфері управління об'єктами комунального сектору мають свої переваги та недоліки. Техноорієнтований підхід дає змогу органам місцевого самоврядування формувати завдання незалежно від громади, ці завдання економічно виявляються більш перспективними та масштабними. Хоча за такого підходу можливі екологічні та соціальні втрати. За людиноорієнтованого підходу увага посадових осіб органів місцевого самоврядування спрямована на вирішення поточних, близьких до громади соціальних завдань, але не таких перспективних з економічної точки зору, а тому вірогідність застосування інновацій за цього підходу є доволі низькою	

У міжнародній і вітчизняній практиці управління місцевим розвитком домінують техноорієнтовані підходи. Однак їхнє застосування часто супроводжується усуненням громади від участі в управлінні, прийнятті рішень і контролі за діяльністю місцевої влади. Це створює передумови для

корупційних дій і формує відчуття неефективності використання такого підходу в управлінні комунальною власністю.

Розв'язання цієї проблеми полягає у забезпеченні прозорості та відкритості процесів управління об'єктами комунальної власності, що може бути досягнуто через впровадження інформаційно-комунікаційних технологій. Зважаючи на недоліки техноорієнтованого підходу, у демократично розвинених країнах його дедалі частіше доповнюють людиноорієнтованими підходами. Вони передбачають використання соціальних технологій залучення громадян, таких як референдуми, консультативні опитування, громадські слухання, місцеві ініціативи, а також стратегічне планування розвитку громади із залученням представників спільноти.

Таким чином, техноорієнтовані й людиноорієнтовані підходи взаємодоповнюють один одного. При цьому для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень показники людиноорієнтованого підходу необхідно трансформувати у технічні параметри, які можуть бути реалізовані в планах дій управлінських структур.

Одним із ключових показників людиноорієнтованого підходу є індекс людського розвитку, який тісно пов'язаний із впровадженням принципів сталого розвитку. Основна ідея сталого розвитку полягає у збалансованому та керованому розвитку, де головну роль відіграє управлінська діяльність публічних інститутів.

Загалом органи місцевого самоврядування мають достатній обсяг повноважень для управління майном комунальної власності. Однак, для забезпечення ефективності такого управління необхідно використовувати відповідні інструменти, які сприятимуть досягненню поставлених цілей.

«Система управління комунальною власністю має будуватися таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання. По-перше, забезпечити належну матеріальну основу місцевого самоврядування. Мова йде про захист інтересів міста як єдиного соціально-економічного організму, захист інтересів

населення як споживача послуг і продукції комунальних організацій та підприємств. По-друге, забезпечити ефективність управління майновим комунальним комплексом, його доцільне використання в умовах розвитку ринкової економіки, на основі повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, розвитку підприємництва, поширення процесів приватизації та демонополізації» [36].

Таким чином, комунальна власність є фундаментальною економічною основою місцевого самоврядування. Її унікальність як форми власності полягає у цільовому характері, спрямованому на вирішення соціально значущих питань місцевого рівня, забезпечення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб мешканців території.

Проте відсутність ініціативності та невміння органів місцевого самоврядування ефективно використовувати інноваційні управлінські технології та переваги ринкових механізмів у сфері управління комунальною власністю суттєво гальмують місцевий економічний розвиток і задоволення потреб населення. У результаті це знижує здатність місцевого самоврядування виконувати свою ключову функцію – надання якісних громадських послуг населенню.

Невідповідність існуючих методів і інструментів управління комунальним майном сучасним тенденціям стримує процес формування самодостатніх територіальних громад. Зокрема, це стосується правових методів, які визначають інституційне забезпечення управління комунальною власністю територіальної громади.

1.2. Інституційне забезпечення управління комунальною власністю територіальної громади

Сьогодні органи місцевого самоврядування зосереджують увагу на покращенні матеріально-фінансової бази, що передбачає необхідність модернізації підходів до управління комунальною власністю. Особливий

акцент робиться на зміцненні інституційного механізму, який забезпечує ефективне управління майном територіальних громад.

Право територіальних громад на комунальну власність закріплено на законодавчому рівні, зокрема в Конституції України, Господарському та Цивільному кодексах України, Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актах. Це створює необхідну правову основу для реалізації громадою своїх прав на управління власним майном.

Останнім часом спостерігаються спроби зменшити правовий статус територіальної громади як повноправного суб'єкта права комунальної власності. Це виражається у прагненні обмежити або навіть скасувати її права, водночас значно розширюючи повноваження органів місцевого самоврядування як розпорядників комунального майна. Такий підхід нерідко спричиняє неефективне використання об'єктів комунальної власності, їх розпорядження у спосіб, що суперечить інтересам самої громади.

«Після прийняття Конституції України комунальна власність разом з іншими формами власності знаходиться під захистом закону. Ідеться про самостійний об'єкт права власності, яким безпосередньо управляє територіальна громада або створені нею органи» [15].

«У ст. 142 Основного Закону визначено, що матеріальним і фінансовим підґрунтям місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, які знаходяться в управлінні районних і обласних рад» [15].

«Конституція України закріпила статус комунальної власності як конституційно-правового інституту, функціонування якого залежить від різних суб'єктів конституційного права: громадян, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади тощо. Тобто Основний Закон визначає засади реалізації права комунальної

власності, які дають змогу за допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її належне та конституційне використання» [52, с. 5].

«Наділення повноваженнями органів місцевого самоврядування територіальної громади щодо права комунальної власності підтверджує залежність відповідної складової компетенції цих органів від територіальної громади, яка їх утворює. Так, згідно з ч. 1 ст. 143 Основного Закону, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності» [15; 19].

Право комунальної власності в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено як «...право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися й розпоряджатися на власний розсуд та у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування... Отже, право комунальної власності територіальної громади поширюється не лише на комунальну власність територіальної громади, а й на власність органів місцевого самоврядування, створених територіальною громадою» [14].

З аналізу чинного законодавства можна зробити висновок, що комунальна власність територіальної громади умовно поділяється на дві частини: майно, яке належить безпосередньо територіальній громаді, та майно, закріплене за органами місцевого самоврядування, створеними цією громадою. Однак, законодавство не дає чіткої відповіді на низку ключових питань. Зокрема, відсутнє належне регулювання процедур створення, реорганізації або ліквідації органів місцевого самоврядування громадою; ухвалення статуту територіальної громади; визначення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю громади; а також порядок передачі майнових прав від громади до відповідного органу місцевого самоврядування.

«Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо

володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, укладати договори в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійні договори, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду» [21].

Право комунальної власності територіальної громади охороняється законом нарівні з іншими формами власності. Об'єкти комунальної власності не можуть бути вилучені у громади або передані іншим суб'єктам права власності без її згоди чи відповідного рішення ради або уповноваженого органу. Винятки допускаються лише у випадках, чітко передбачених законом.

Таким чином, саме територіальна громада має виключне право вирішувати питання передачі об'єктів комунальної власності. Це може відбуватися через механізми місцевого референдуму, прийняття статуту громади на загальних зборах чи іншими способами, що визначаються внутрішніми нормативними актами. У таких документах доцільно зазначати реєстр майна, яке передається органам місцевого самоврядування, а також межі їх повноважень щодо управління цим майном.

У контексті інституційного забезпечення управління комунальною власністю важливо дослідити, як органи місцевого самоврядування реалізують свої повноваження щодо володіння, користування та розпорядження такими об'єктами, зокрема, чи відповідають їх дії інтересам громади та забезпечують ефективне використання комунального майна.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що «...органи місцевого самоврядування є юридичними особами, наділеними, відповідно до цього та інших законів, власними повноваженнями, у межах

яких вони діють самостійно та несуть відповідальність за свою діяльність» [14].

Поняття юридичної особи визначене в Цивільному кодексі України, який також розмежовує юридичних осіб приватного та публічного права. Це дозволяє чітко визначити їхній правовий статус. Юридичні особи публічного права, що управляють майном територіальної громади, беруть участь у цивільних правовідносинах відповідно до норм цього Кодексу.

Згідно зі ст. 169 Цивільного кодексу України, територіальні громади виступають учасниками цивільних відносин на рівних правах з іншими суб'єктами. Це положення є ключовим, оскільки воно надає громадам можливість здійснювати правочини з комунальною власністю. Такий підхід підкреслює рівноправність територіальних громад у процесі управління своєю власністю та забезпечує їхню правоздатність в цивільному обороті.

Згідно зі ст. 208 ЦК України, «...правочини між територіальною громадою та юридичною особою орган місцевого самоврядування вчиняє в письмовій формі. У ч. 1 ст. 207 ЦК України передбачено, що правочин вважають таким, який учинено в письмовій формі, якщо його зміст зафіксовано в одному або кількох документах, листах, телеграмах, якими обмінялися сторони. Правочин є дією осіб, тобто йому завжди притаманний волевий характер, який оформлюють шляхом фіксації волі сторони та його змісту. Відповідно до ст. 182 ЦК України, право власності й інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації» [34].

«Лише державна реєстрація прав є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу або припинення права власності та інших речових прав на нерухоме майно, а також права власності на об'єкти незавершеного будівництва. Державну реєстрацію правочинів проводять згідно з вимогами ЦК України шляхом унесення відповідної інформації до Державного реєстру правочинів. Такі правочини вважають учиненими з моменту їх державної реєстрації. Тобто в ЦК України

встановлено обов'язковість таких дій під час передачі прав комунальної власності: 1) державна реєстрація прав комунальної власності територіальної громади; 2) обов'язковість учинення правочину з передачі прав комунальної власності до органів місцевого самоврядування в письмовій формі; 3) обов'язковість державної реєстрації правочинів шляхом унесення відповідної інформації до Державного реєстру правочинів. Лише наявність державної реєстрації забезпечує презумпцію законності права на нерухоме майно для правовласника» [11].

Відповідно до ч. 6 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «...будь-які правочини щодо нерухомого майна (відчуження, управління, іпотека тощо) укладають за умов, якщо право власності на таке майно зареєстровано згідно з вимогами» [21].

«Державна реєстрація означає, що держава визнала за суб'єктом наявність його прав на об'єкт нерухомості. Крім цього, державна реєстрація прав на нерухоме майно є найважливішим елементом правового регулювання обігу нерухомості й захисту майнових прав його учасників. Нині жодного правочину в письмовій формі між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування оформлено на підставі закону не було» [19, с. 150].

Згідно зі ст. 329 ЦК України, «...юридична особа публічного права набуває права власності на майно, передане їй у власність, і на майно, набуте нею у власність, на підставах, не заборонених законом» [49].

Аналіз законодавства дає змогу констатувати, що органи місцевого самоврядування є власниками майна, набутого ними у власність на підставах, не заборонених законом. Водночас органи місцевого самоврядування не мають права володіти, користуватися та розпоряджатися об'єктами права комунальної власності, що безпосередньо належать територіальній громаді.

Територіальна громада, виступаючи публічним власником, зобов'язана ефективно реалізовувати свої повноваження щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності. Одним із ключових механізмів цього є прийняття статуту територіальної громади, у якому

визначаються порядок обліку та використання майна громади. Такий статут має також регламентувати функціонування органів місцевого самоврядування та встановлювати їхні повноваження у сфері управління комунальною власністю.

Для забезпечення прозорого й ефективного управління майном громада повинна провести інвентаризацію всіх об'єктів комунальної власності, створити реєстр цього майна та вести облік усіх правочинів між громадою і її органами місцевого самоврядування у письмовій формі.

При здійсненні повноважень із розпорядження майном органи місцевого самоврядування зобов'язані дотримуватись конституційного принципу, згідно з яким власність не може використовуватись на шкоду інтересам суспільства і громади. Це підкреслює важливість відповідального і прозорого підходу до управління комунальним майном з урахуванням інтересів територіальної громади.

РОЗДІЛ 2.

ОЦІНКА СТАНУ УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Функціональні форми управління майном територіальної громади в умовах трансформації

Стабільність та конкурентоспроможність будь-якої країни на глобальному рівні значною мірою залежить від її внутрішньої організації, здатності швидко реагувати на виклики та адаптуватися до змін у соціально-економічному середовищі. У цьому контексті особливої важливості набуває створення ефективно організованих локальних систем, які зазвичай є більш мобільними та адаптивними порівняно із загальнонаціональними структурами.

В Україні, у процесі розвитку інституту власності територіальних громад, поступово склалися певні функціональні моделі управління, спрямовані на підвищення ефективності використання комунальної власності та забезпечення сталого розвитку громад.

1. Самостійне використання комунального майна територіальною громадою

Ця модель управління передбачає створення комунальних підприємств, установ та організацій на основі майна громади. Їх основною метою є надання громадських послуг населенню, а громада має право вирішувати питання їх ліквідації, консервації, реорганізації або перепрофілювання відповідно до потреб.

До об'єктів, що можуть використовуватися за цим принципом, належать підприємства комунального обслуговування, комбінати комунальних послуг, а також заклади соціальної інфраструктури, які забезпечують життєво важливі функції для громади. У соціальній сфері ця форма управління є домінуючою, тоді як в економічній вона лише починає

набирати популярності, відкриваючи нові можливості для залучення місцевих ресурсів до розвитку громади.

2. Спільне використання об'єктів комунальної власності

Ця форма передбачає об'єднання зусиль кількох територіальних громад, що належать до різних поселень, для фінансово-матеріального утримання спільних об'єктів комунальної власності на основі договірних відносин.

Об'єктами такого співвикористання можуть бути різноманітні інфраструктурні об'єкти, зокрема загальноосвітні школи, дільничні лікарні, заклади пожежної охорони, а також об'єкти з утилізації сміття, водо- та газопостачання, дорожнє господарство.

Проте на практиці ця модель управління є малозастосовуваною через відсутність чіткого методологічного механізму для функціональної інтеграції територіальних громад. Незважаючи на це, обласні та районні ради залишаються власниками певних об'єктів, таких як загальноосвітні школи, лікарні та заклади пожежної охорони. Спостерігаються окремі випадки консолідації фінансових і матеріальних ресурсів, зокрема під час підведення газопроводів до населених пунктів, де здійснюється співфінансування робіт з різних бюджетів — державного, обласного, районного та місцевого.

3. Безоплатна передача комунального майна в державну власність.

Процедура безоплатної передачі комунального майна в державну власність регулюється Кабінетом Міністрів України і передбачає відмову територіальної громади від частини свого майна на користь держави. Це право закріплене законодавством України, що дає територіальним громадам можливість передавати в державну власність об'єкти соціальної інфраструктури, які надають послуги особливого характеру для членів інших громад (наприклад, санаторії, диспансери, бази відпочинку), а також музеї та пам'ятки історії, що мають загальнонаціональну цінність, та інші фінансово витратні об'єкти.

Ця форма управління комунальною власністю не отримала широкого поширення через те, що територіальні громади часто не мали в своєму розпорядженні об'єктів соціальної інфраструктури, які б відповідали потребам широкого територіального охоплення. Ініціатива щодо передачі об'єктів комунальної власності в державну власність зазвичай виходить від місцевих органів виконавчої влади, які звертаються до сільських, селищних чи міських рад стосовно об'єктів комунальної власності, а до районних та обласних рад — щодо об'єктів спільної власності територіальних громад.

Після отримання згоди на передачу об'єкта з комунальної до державної власності у вигляді рішення відповідної ради, орган місцевого самоврядування направляє це рішення до органу центральної виконавчої влади. Останній, у свою чергу, подає пропозиції щодо передачі об'єкта до Міністерства економічного розвитку і торгівлі для подальшого вирішення питання.

4. Передача об'єктів права державної власності до комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст або у їх спільну власність

Передача об'єктів державної власності в комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або у їх спільну власність регулюється спеціальним законом, який визначає основні принципи та процедури цієї передачі. Закон передбачає як безоплатну передачу, так і передачу об'єктів за допомогою обміну, а також регулює відносини, що виникають в процесі такої передачі.

Цей закон охоплює як об'єкти права державної власності, так і комунальної, включаючи ті, що передані в безоплатне користування самоврядним установам та організаціям або в оренду. Також передача об'єктів з іншими формами власності може регулюватися відповідно до цього закону, якщо інше не передбачено іншими законодавчими актами чи рішеннями місцевих рад.

Передача об'єктів з державної у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ та міст здійснюється за умови отримання згоди відповідних місцевих рад, якщо інше не передбачено законодавством. У разі передачі

об'єкта у спільну власність територіальних громад, необхідна згода районних або обласних рад, за винятком випадків, визначених законом. Згода на таку передачу ухвалюється під час пленарного засідання сільської, селищної, міської, районної або обласної ради.

Після отримання згоди органу місцевого самоврядування на прийняття об'єкта до комунальної або спільної власності та відповідного рішення власника, відповідний орган місцевого самоврядування (виконавчий комітет) створює комісію для проведення прийому об'єкта. Комісія повинна призначити голову, і протягом місяця провести приймання-передачу майна. Оформлення передачі здійснюється актом приймання-передачі, який підписується головою комісії та її членами і затверджується органом, що утворив комісію. Право власності на об'єкт переходить з моменту підписання акта приймання-передачі.

Після затвердження актів прийому-передачі органи, які отримали майно у власність або до сфери управління, зобов'язані протягом двох тижнів повідомити органи державної статистики та податкової служби про таку передачу. Крім того, необхідно оформити свідоцтво на право власності на об'єкти нерухомості в бюро технічної інвентаризації. Власник або уповноважений ним орган має видати наказ (рішення), яким закріпить прийняте нерухоме майно або окремі індивідуально визначені об'єкти за відповідним підприємством, установою чи організацією на праві повного господарського відання або оперативного управління.

5. Створення комунальних підприємств та закладів, участь органів місцевого самоврядування у господарських товариствах

Питання створення, ліквідації, реорганізації та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності територіальної громади належать до компетенції місцевих рад (сільських, селищних, міських). Важливим пріоритетом для органів місцевого самоврядування, зокрема для сільських голів, є створення багатофункціональних обслуговуючих підприємств комунальної власності.

Основною метою є максимальне розширення спектру послуг, що надаються населенню, через такі підприємства, а також залучення додаткових надходжень до місцевого бюджету, створення робочих місць для громадян та забезпечення соціального захисту населення. Участь органів місцевого самоврядування в господарських товариствах також має велике значення для розвитку місцевої економіки та створення нових можливостей для громади.

Перед створенням обслуговуючого комунального підприємства рада повинна оцінити наявність необхідної матеріально-технічної бази, кадрового потенціалу та ринку споживачів товарів, послуг і робіт, які підприємство надаватиме. Це дозволить забезпечити ефективне функціонування підприємства в майбутньому. Після проведення відповідних оцінок рада приймає рішення про створення підприємства, затверджує його статут та призначає керівника. Важливо, щоб у статуті було чітко визначено предмет і цілі діяльності підприємства. Як показує практика, підприємства, що включають різноманітні види діяльності, стикаються з меншими труднощами. Після затвердження статуту необхідно провести державну реєстрацію підприємства в виконавчому комітеті міської ради або районній державній адміністрації, зареєструвати його в органах статистики та податкової служби, отримати дозвіл на виготовлення печатки в дозвільній системі, а також зареєструвати підприємство як платника страхових внесків до Пенсійного фонду та в Фонді соціального страхування, а також в районній службі зайнятості.

6. Концесія.

В Україні зараз відбувається процес становлення та налагодження державно-приватного партнерства, в рамках якого розвивається ще одна складна форма управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад — концесія. Вона є більш складною в порівнянні з орендою чи відчуженням майна, оскільки передбачає передачу майна в управління приватному партнеру з умовою виконання певних зобов'язань

щодо його використання, обслуговування та розвитку протягом визначеного часу.

Цей механізм дозволяє залучати приватні інвестиції для розвитку інфраструктури, водночас забезпечуючи інтереси місцевої громади в довгостроковій перспективі, адже концесіонер не лише управляє об'єктом, а й зобов'язаний забезпечити його ефективне використання та модернізацію.

Концесія — це надання на підставі концесійного договору уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування права вітчизняним або іноземним суб'єктам господарювання (концесіонерам) на створення (будівництво) і/або управління (експлуатацію) певного об'єкта на платній та строковій основі. Це здійснюється з метою задоволення суспільних потреб. Взамін концесіонер бере на себе майнову відповідальність, зобов'язання і ризик підприємницької діяльності. Концесіонер зобов'язаний придбати необхідне устаткування для функціонування підприємства та здійснювати таке управління, яке відповідає принципам діяльності комунальних підприємств, навіть у разі збитковості концесії (що не виключає надання фінансової допомоги місцевою владою, якщо збитки виникли не з вини концесіонера). Наприкінці строку концесії концесіонер має передати безкоштовно все майно органу місцевого самоврядування.

Об'єктами концесії можуть бути об'єкти водопостачання та водовідведення, будівництво та експлуатація доріг, громадське харчування, а також послуги у житлово-експлуатаційній сфері. Проте концесія на рівні місцевих громад не здобула широкого поширення, через обмежену кількість можливих об'єктів для концесії та недостатній інтерес з боку підприємців до експлуатації малоприбуткових об'єктів у невеликих громадах.

Концесія комунального майна передбачає надання фізичним і юридичним особам права на створення та експлуатацію певних комунальних об'єктів на платній та строковій основі згідно з концесійним договором, з метою задоволення громадських потреб.

У разі поліпшення об'єкта майна, отриманого в концесію, концесіонер має право на відшкодування витрат, понесених на покращення, від концесієдавця (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування).

Концесіонер сплачує концесійні платежі лише за об'єкти концесії, в той час як за новостворені чи придбані об'єкти, які належать концесіонеру, плата не нараховується.

Для концесіонерів збиткових та низькорентабельних об'єктів концесії, що мають велике соціальне значення, концесієдавці можуть надавати пільги щодо концесійних платежів, зокрема у вигляді розстрочки, відстрочки або повного чи часткового звільнення від сплати концесійних платежів на певний термін. Також в договорі можуть бути передбачені дотації, компенсації та інші пільги.

7. Продаж комунального майна спільної власності.

Відчуження (продаж) майна — це передача права власності на майно (у даному випадку комунальне) від одного суб'єкта права власності до іншого шляхом його продажу за грошові кошти. Правовим оформленням відчуження є договір купівлі-продажу, хоча в деяких випадках це може бути договір міни.

Продаж комунального майна здійснюється з метою поповнення місцевого бюджету через ринкове відчуження. Цю форму відчуження дозволяють відповідні норми Цивільного кодексу України та Земельного кодексу України.

«Об'єктами продажу можуть виступати земля, інші природні ресурси; об'єкти незавершеного будівництва; майно, незатребуване територіальною спільнотою. Застосування цієї форми управління комунальним майном є обмеженим внаслідок незначної частки ліквідного майна в складі комунальної власності.

Прийняття рішень щодо відчуження комунального майна чи майна спільної власності територіальних громад приймається виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, районної чи обласної ради» [19].

«Відчуження комунального майна здійснюється після отримання на це дозволу власника майна – органу місцевого самоврядування або органу, уповноваженого управляти комунальним майном. Відчуження комунального майна шляхом його продажу здійснюється виключно на конкурентних засадах – через біржі, на аукціоні, за конкурсом. Для розгляду питання відчуження комунального майна, яке перебуває на балансі підприємства, установи, закладу, балансоутримувач подає до органу місцевого самоврядування звернення з обґрунтуванням доцільності відчуження майна та використання вилучених коштів. Після отримання дозволу про відчуження майна шляхом його продажу через біржі, на аукціоні, балансоутримувач забезпечує укладення договору з юридичною особою, яка має угоду з Фондом державного майна України про оцінку та продаж майна, що перебуває в державній власності» [8].

Кошти, отримані в результаті відчуження комунального майна (після вирахування витрат на посередницькі послуги та податків), залишаються комунальною власністю і використовуються на інвестиції в комунальні підприємства, установи чи заклади, на балансі яких перебувало це майно.

Контроль за використанням коштів, отриманих від продажу комунального майна, здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування.

Об'єкти та майно комунальної власності не можуть бути вилучені або відчужені без згоди територіальної громади або її представницького органу. Передача комунального майна до інших форм власності може відбуватися лише за рішенням представницького органу місцевого самоврядування, зазвичай на основі купівлі-продажу за ринковими цінами.

Відчуження майна, що має особливе значення для територіальної громади, відбувається виключно за результатами місцевого референдуму. Перелік таких об'єктів затверджується відповідним рішенням органу місцевого самоврядування або в його статуті. Об'єкти та майно комунальної власності, які передаються для діяльності державних органів або для надання

об'єктам загальнонаціонального статусу, передаються до державної власності безоплатно, за умови компенсації додаткових витрат органам місцевого самоврядування.

8. Оренда комунального майна спільної власності.

Оренда комунального майна полягає у передачі об'єкта комунальної власності на тимчасове користування за плату. Орендними об'єктами можуть бути різні види нерухомості (будівлі, споруди, приміщення), земельні ділянки та водойми. Це є однією з найпоширеніших форм управління комунальним майном, яка слугує джерелом поповнення місцевого бюджету.

Збільшенню орендної плати та поліпшенню умов оренди сприяє впровадження конкурсного підходу при передачі комунальних об'єктів в оренду. Як показують дослідження, орендна плата зростає в 2-2,5 рази, коли об'єкти здаються на конкурсній основі.

Для скорочення термінів укладання договорів оренди, що також позитивно впливає на мобілізацію коштів для місцевого бюджету, необхідно поліпшити контроль за обігом документів у підрозділах Фонду комунального майна міської ради. Варто впровадити журнали реєстрації надходження та видачі документації для оформлення договорів оренди, що дозволить краще контролювати строки обробки документів та забезпечить їх належне збереження.

Посилення контролю за дотриманням строків підписання договорів оренди та введення штрафних санкцій за їх порушення сприятиме зменшенню періоду невикористання нежитлових приміщень і збільшенню коштів, що надходять до міського бюджету. Для цього необхідно покращити роботу житлово-експлуатаційних управлінь, що дозволить скоротити час, необхідний для надання доступу до приміщень, які підлягають здачі в оренду.

Ефективним способом боротьби з несумлінними орендарями може стати претензійно-позовна робота. Посилення контролю за своєчасним стягненням заборгованості з орендної плати, складання та направлення актів

звірок щодо нарахування пені за несвоєчасні платежі допоможе збільшити надходження до міського бюджету.

Оренда, як організаційно-правова форма господарювання, є важливою складовою процесу реформування відносин власності. Вона забезпечує більш ефективне використання комунального майна та є додатковим джерелом фінансування для місцевих бюджетів.

Рішенням обласної чи районної ради затверджуються такі документи:

- методика розрахунку та порядок використання плати за оренду майна, що належить до спільної власності територіальних громад області;
- положення про порядок і умови надання пільг щодо орендної плати орендарям майна, що належить до спільної власності територіальних громад області;
- порядок проведення конкурсу на право укладення договору оренди майна спільної власності територіальних громад області;
- перелік документів, які орендодавець має право вимагати для укладення договору оренди майна, що включає цілісний майновий комплекс підприємства (організації), його структурні підрозділи, нерухоме та інше індивідуально визначене майно, що перебуває на балансі підприємства (організації), господарського товариства та є спільною власністю територіальних громад області.

9. Застава комунального майна.

Застава комунального майна — це використання об'єктів комунальної власності як гарантії для повернення кредитів підприємствами, що виконують діяльність, важливу для розвитку територіальної громади, і залучені до реалізації місцевих економічних і соціально-культурних програм. Цей механізм регулюється законами України «Про заставу» та «Про іпотеку», і предметом застави може бути будь-яке ліквідне комунальне майно.

Незважаючи на потенціал цієї форми управління, на сьогодні її застосування обмежене, зокрема через нерозвиненість системи страхування

ризиків втрати майна, що створює додаткові труднощі для місцевих органів влади в реалізації таких схем.

2.2. Оцінка результатів реформування комунальної власності територіальних громад

Для будь-якої країни внутрішня організація є важливою умовою її стабільності та здатності конкурувати на світовій арені. Важливими факторами є здатність швидко реагувати на нові виклики та адаптуватися до змін соціально-економічного середовища. Зокрема, велике значення має створення ефективно організованих локальних систем, які є більш гнучкими у порівнянні з національними структурами.

Зміщення фокусу соціальної політики на рівень регіонів та місцевих громад може стати реальним шляхом до подолання кризи і сприяти прогресу для України.

Соціальна політика на регіональному рівні, зокрема управління комунальними ресурсами, має широкий спектр впливу і надзвичайно важлива для розвитку як особистості, так і території та суспільства загалом. Вона спрямована на усунення нерівності, пов'язаної з соціальним поділом, і забезпечує рівний доступ до суспільних благ для кожного, незалежно від його соціального статусу.

Протягом періоду незалежності особливості реформування власності призвели до перетворення значної частини державної власності соціального призначення на комунальну. Зміни, внесені приватизацією, на жаль, призвели до втрати значної частини найбільш прибуткових комунальних активів. Однак сучасні реформи місцевого самоврядування та врахування передового міжнародного досвіду сприяють поверненню України до розуміння комунальної власності як надійної матеріальної бази і гарантії ефективної реалізації соціальної регіональної політики.

Вибір напрямів розвитку комунальної власності, що є важливою складовою соціальної регіональної політики, зумовлений соціальною значущістю більшості її елементів та їх роллю як матеріальної основи цієї політики. Для успішного розвитку цих напрямів необхідно, в першу чергу, врахувати міжрегіональні тенденції соціального розвитку різних регіонів.

Індекс людського розвитку може служити ефективним інструментом для оцінки соціально-економічного розвитку, зокрема соціальної політики на регіональному рівні. Адже основною метою впровадження соціальної регіональної політики є всебічне сприяння розвитку соціального потенціалу особистості через людський розвиток — концепцію, яка стала основною в умовах сучасного суспільного розвитку, зокрема в контексті критики традиційних підходів, орієнтованих на виключно економічне зростання.

Аналіз нормативно-правової бази свідчить, що майно різного призначення може бути у власності територіальних громад. Специфіка комунальної власності полягає в її цільовому призначенні — вона слугує для вирішення питань місцевого значення та задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових і інших потреб населення відповідної території. Таким чином, конституційно закріплене право територіальних громад на комунальне майно є гарантією реалізації їхнього права самостійно, в межах Конституції та законів України, вирішувати місцеві питання на користь громад. Територіальна громада, як власник, має право визначати кількісні та якісні характеристики комунального майна, встановлювати відповідний правовий режим та обмеження на його відчуження тощо.

У період з 2001 по 2011 рік в Україні спостерігалось зростання кількості комунальних підприємств. Проте, з 2011 по 2014 рік, позитивна динаміка змінила напрямок, і кількість таких підприємств скоротилася на 53 одиниці. Темп зменшення за цей період становив майже 10%. Однією з причин цього є поступова приватизація прибуткових підприємств комунальної власності.

Збільшення числа комунальних підприємств в Україні було зафіксоване лише в період з 2001 по 2006 рік. В подальшому динаміка змінилася на негативну. Так, у 2016 році в Україні налічувалося 14 974 комунальних підприємства, а до 2019 року їх кількість зменшилася до 12 842.

Одночасно спостерігається позитивна тенденція до зростання кількості товариств з обмеженою відповідальністю, які є альтернативною приватній формі ведення підприємницької діяльності. Кількість суб'єктів цієї організаційно-правової форми господарювання в Україні збільшилася більш ніж удвічі.

Водночас негативна динаміка кількості державних підприємств є стабільною, що свідчить про продовження процесів роздержавлення в країні та подальшу передачу майна у приватну та комунальну власність територіальних громад відповідних населених пунктів.

Згідно з визначенням, наведеним у Наказі Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення змін до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів» від 28.05.2004 № 97, комунальна організація (установа, заклад) утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на основі відокремленої частини комунальної власності і перебуває під його управлінням.

У період з 2013 по 2019 рік в Україні спостерігалось зменшення кількості таких формувань (з 66 378 одиниць у 2013 році до 60 508 одиниць у 2019 році, пройшовши через показник 61 940 одиниць у 2016 році). Така тенденція є підтвердженням продовження реформування власності, яке охоплює не лише прибуткові підприємства, а й соціально важливі об'єкти, що складають основну частину реформованих комунальних організацій (установ та закладів).

Комунальна власність, як матеріальна основа функціонування територіальної громади та її органів місцевого самоврядування, є гарантією ефективної реалізації соціальної регіональної політики. Надмірна приватизація об'єктів комунальної власності може негативно вплинути на здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення.

Тому ми вважаємо, що для оцінки достатності комунальної власності необхідно враховувати не тільки її кількість, а й показник забезпеченості комунальними об'єктами на 1000 осіб населення.

Найбільшу кількість об'єктів комунальної власності серед регіонів України має Львівська область. Територіальні громади цього регіону володіють 5428 комунальними підприємствами та організаціями (установами та закладами). Тому показник забезпеченості населення Львівщини комунальними об'єктами є достатньо високим. У Донецькій області, яка займає друге місце за кількістю комунальних об'єктів, ситуація інша — через більшу чисельність населення забезпечення комунальним майном є одним із найнижчих в Україні. Менші значення цього показника спостерігаються лише в Чернівецькій області (1,02) та м. Києві (0,83). Однак показник для столиці не є повністю порівнюваним через значну різницю в площі та густоті населення.

Як уже зазначалося, комунальна власність виконує дві основні функції: соціальну (через функціонування об'єктів соціальної інфраструктури, що здебільшого знаходяться в комунальній власності) та функцію матеріальної основи місцевого самоврядування і реалізації соціальної регіональної політики. Тому вищий рівень забезпеченості населення комунальними об'єктами є важливим показником потенційної здатності територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема в контексті впровадження заходів соціальної політики.

Показник забезпеченості комунальними об'єктами доцільно розраховувати окремо для міського та сільського населення. При цьому в розрахунках слід використовувати кількість комунальних об'єктів, що належать конкретній територіальній громаді, а також об'єктів, які є спільною

власністю територіальних громад району чи області. Ураховуючи різноманітність об'єктів комунальної власності, розрахунки варто здійснювати також за функціональним призначенням таких об'єктів, таких як заклади освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, підприємства ЖКГ тощо.

Однак точним розрахункам перешкоджає незавершеність процесів реформування державної та комунальної власності. Це стосується зокрема об'єктів державного майна, що перебували на балансах ліквідованих унаслідок банкрутства господарських товариств, а також майна, яке залишається на балансах товариств-банкрутів.

Однією з причин затримки передачі такого майна в комунальну власність є зволікання з боку посадових осіб місцевого самоврядування конкретних територіальних громад, що пов'язано з додатковими витратами місцевих бюджетів. Однак подальше зволікання з наданням згоди на безоплатне прийняття державного майна до комунальної власності може призвести до занепаду та руйнування об'єктів житлового фонду та соціальної інфраструктури, позбавити мешканців житлових будинків та гуртожитків можливості реалізувати своє законне право на приватизацію житла і спричинити зростання соціальної напруги — показника неефективності реалізації соціальної регіональної політики.

У межах регіону також продовжується робота з об'єктами незавершеного будівництва, які, зокрема, передаються безкоштовно у власність територіальних громад.

Зміни в кількості та структурі комунальної власності безпосередньо пов'язані з процесами приватизації.

Щодо об'єктів приватизації комунальної та державної форми власності, з метою раціонального і ефективного застосування методів приватизації відповідно до Державної програми приватизації, здійснюється їх класифікація на кілька груп:

«група А – цілісні майнові комплекси державних, орендних підприємств та структурні підрозділи підприємств, виділені у самостійні підприємства, у тому числі у процесі реструктуризації державних підприємств із середньообліковою чисельністю працюючих до 100 осіб включно або понад 100 осіб, але вартість основних фондів яких недостатня для формування статутних капіталів відкритих акціонерних товариств, а також готелі, об'єкти санаторно-курортних закладів та будинки відпочинку, які перебувають на самостійних балансах; окреме індивідуально визначене майно, у тому числі таке, яке не увійшло до статутних капіталів ВАТ, будівлі, споруди та нежилі приміщення, майно підприємств, ліквідованих за рішенням господарського суду, та майно підприємств, які ліквідуються за рішенням органу, уповноваженого управляти державним майном; майно підприємств, які не були продані як цілісні майнові комплекси» [11];

«група В – цілісні майнові комплекси підприємств з середньообліковою чисельністю працюючих понад 100 осіб та вартість основних фондів яких достатня для формування статутних капіталів ВАТ; акції ВАТ, випуск яких зареєстрований або продаж акцій яких розпочався до набрання чинності Державною програмою приватизації, крім підприємств групи; акції ВАТ, створених на базі підприємств агропромислового комплексу, у разі, якщо вартість основних фондів достатня для формування статутного капіталу ВАТ» [11];

«група Г – цілісні майнові комплекси підприємств або пакети акцій ВАТ, які на момент прийняття рішення про приватизацію займають монопольне становище на загальнодержавному ринку відповідних товарів і послуг або мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави;

група Д – об'єкти незавершеного будівництва, законсервовані об'єкти;

група Е – акції, які належать державі у статутних капіталах господарських товариств, у тому числі підприємств з іноземними інвестиціями, розташованих на території України або за кордоном» [11];

«група Ж – незалежно від вартості об'єкти охорони здоров'я, освіти, культури, мистецтва та преси, фізичної культури і спорту, телебачення та радіомовлення, видавничої справи, а також об'єкти санаторно-курортних закладів, профілакторії, будинки і табори відпочинку, за винятком об'єктів санаторно-курортних закладів і будинків відпочинку, які перебувають на самостійних балансах, у тому числі об'єкти соціально-побутового призначення, які перебувають на балансі підприємств, у разі їх не включення до складу майна, яке передається у комунальну власність або приватизується крім об'єктів, які не підлягають приватизації відповідно до статті 5 Закону України Про приватизацію державного майна» [11].

Протягом періоду приватизації (з 1992 по 2016 рр.) в Україні було роздержавлено понад 150 тисяч об'єктів. З 1992 року приватизовано 29 209 об'єктів державної форми власності та 101 512 об'єктів комунальної власності. Змінилася форма власності більш ніж 110 тисяч об'єктів групи А.

З 1992 по 2018 роки в Україні було приватизовано понад 5 тисяч об'єктів незавершеного будівництва (група Д). Приватизовано також 1684 об'єкти соціальної сфери (група Ж) державної та комунальної форм власності.

У результаті приватизації державного майна було створено вагомий недержавний сектор економіки, що включає понад 12 тисяч акціонерних товариств. За весь період приватизації до державного бюджету надійшло понад 63 мільярди гривень, понад 7 мільярдів гривень — плати за оренду державного майна, а також понад 6 мільярдів гривень дивідендів, нарахованих на державні акції (паї).

Різниця у обсягах приватизації залежить від різних чинників, зокрема від рівня розвитку регіону та наявності призначених для приватизації об'єктів.

У структурі приватизованої комунальної власності найбільші темпи приватизації спостерігалися серед об'єктів групи А, що становили 95,79 %. Серед усіх приватизованих комунальних об'єктів групи Б, В та Г — 2,48 %, група Д — 1,03 %, група Ж — 0,43 %, а група Е — 0,28 %.

Таблиця 2.2

Кількість реформованих об'єктів станом у розрізі регіонів
(без врахування даних АР Крим) за формами власності

	Всього, одиниць	у тому числі у %		у тому числі у %	
		державної власності	комунально ї власності	державної власності	комунально ї власності
Україна	122944	28601	94343	23,26	76,74
Вінницька	2947	1295	1652	43,94	56,06
Волинська	2620	701	1919	26,76	73,24
Дніпропетровська	8195	1853	6342	22,61	77,39
Донецька	13318	4171	9147	1,32	68,68
Житомирська	3028	1254	1774	41,41	58,59
Закарпатська	3054	426	2628	3,95	86,05
Запорізька	5838	1339	4499	22,94	77,06
Івано-Франківська	4448	486	3962	10,93	89,07
Київська	3152	1087	2065	34,49	65,51
Кіровоградська	2756	695	2061	25,22	74,78
Луганська	5867	1680	4187	28,63	71,37
Львівська	12847	1640	11207	12,77	87,23
Миколаївська	4014	1119	2895	27,88	72,12
Одеська	5014	1471	3543	29,34	70,66
Полтавська	3386	920	2466	27,17	72,83
Рівненська	2362	872	1490	36,92	63,08
Сумська	3224	866	2358	26,86	73,14
Тернопільська	3203	774	2429	24,16	75,84
Харківська	7932	1632	6300	20,57	79,43
Херсонська	2518	581	1937	23,07	76,93
Хмельницька	2589	602	1987	23,25	76,75
Черкаська	2599	819	1780	31,35	68,49
Чернівецька	3145	499	2646	15,87	84,13
Чернігівська	1741	668	1073	38,37	61,63

Аналіз показує незавершеність процесів реформування власності та уповільнення темпів цих процесів. Невирішені питання передачі державного майна в власність територіальних громад регіону, наявність необлікованого та безхазяйного майна можуть створювати соціальні загрози.

Проте, розраховані показники забезпеченості населення комунальною власністю та частка приватизованої комунальної власності вказують на

помірковану політику регіону у сфері реформування власності територіальних громад. За сприятливих умов це може стати матеріальною основою для ефективної реалізації завдань соціальної регіональної політики.

«Велике значення також має рівень розвитку місцевого самоврядування та тип обраної регіоном соціальної регіональної політики. Ефективність проведення останньої прямо залежить від ефективності використання комунального майна як її матеріальної основи. Наявність високорозвитнутої системи місцевого самоврядування є запорукою того, що доцільність приватизації чи утримання майна у комунальній власності визначатиметься не прагненням збагачення з боку причетних до цього процесу осіб, а порівнянням можливої ефективності виконання соціальних завдань за того чи іншого варіанту» [5].

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

Для підвищення ефективності ухвалення рішень щодо окремих об'єктів необхідно розробити механізм, який дозволить організувати систему управління об'єктами нерухомості з урахуванням їх фізичного і морального зносу, потреби в капіталовкладеннях, термінів окупності інвестицій, соціальної значущості, а також співвідношення прибутковості і витрат на їх утримання та інших характеристик. Виходячи з цього, об'єкти можуть бути класифіковані відповідно до можливих дій з ними: передача в управління або відчуження (продаж або передача об'єкта); збереження прямого управління об'єктами (оперативне управління, безоплатне користування, оренда); делегування функцій управління (довірче управління, управління та експлуатація).

Однією з таких груп є місцева казна. Це майно перебуває у безпосередньому володінні, користуванні та розпорядженні органів виконавчої влади. Вони мають право розпоряджатися ним відповідно до своїх повноважень (з урахуванням законодавчих обмежень), враховуючи його цільове призначення та необхідність виконання довгострокових і короткострокових зобов'язань.

Наступна група — соціально значущі об'єкти комунальної власності. По-перше, це об'єкти соціально-культурного призначення, необхідні для забезпечення основних прав громадян, гарантованих Конституцією України, таких як право на освіту, охорону здоров'я, відпочинок тощо. Це майно не підлягає продажу і повинно залишатися в комунальній власності, а діяльність цих установ має фінансуватися з місцевого бюджету. По-друге, до цієї групи належать спеціальні будівлі та споруди (наприклад, адміністративні будинки, порти, вокзали тощо), які є частиною операційної власності, тобто вони не можуть бути використані безпосередньо в комерційних цілях.

Ще одну групу складають об'єкти, необхідні для надання послуг населенню. До цієї групи належать будівлі та споруди житлового фонду, об'єкти інженерної інфраструктури міста (села, селища), а також об'єкти незавершеного будівництва. Майно цієї групи може бути введене в громадський обіг з метою отримання прибутків до місцевого бюджету, а саме: передаватися в оперативне управління комунальним підприємствам, в оренду, концесію або бути приватизованим (окрім тих об'єктів комунальної власності, які органи місцевого самоврядування віднесли до категорії, що не підлягають приватизації). Органи місцевого самоврядування можуть брати участь у спільній діяльності з використанням цього майна.

Одним із найважливіших заходів для ефективного управління комунальною власністю з боку органів місцевого самоврядування є створення та ведення реєстрів комунального майна. Це має передувати проведенню повної інвентаризації об'єктів муніципальної власності з урахуванням класифікації об'єктів за ознаками, що визначають специфіку їх управління. Однак для того, щоб цей інструмент був дієвим, реєстри необхідно постійно оновлювати, забезпечуючи, щоб інформація в них була актуальною і доступною.

Не менш важливим завданням органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у галузі управління комунальним майном є виявлення, облік та вжиття заходів щодо постановки на баланс безхазяйних об'єктів і відумерлої спадщини. Сьогодні на території більшості муніципальних утворень в Україні є чимало об'єктів безхазяйного майна різного походження. Це, насамперед, нерухоме майно колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, яке з тих чи інших причин не потрапило під розпаювання, нерухоме майно інших підприємств, що не було передано правонаступникам, а також об'єкти громадської інфраструктури (локальні мости, дамби, свердловини, криниці тощо) та інше майно, яке не має власника чи балансоутримувача. Подібна ситуація спостерігається також щодо відумерлої спадщини.

Причиною деякої бездіяльності більшості органів місцевого самоврядування у питаннях виявлення, обліку та вжиття заходів щодо постановки на баланс безхазяйних об'єктів та відумерлої спадщини є, насамперед, відсутність системного підходу до управління комунальною власністю, недостатня активність відповідних органів та посадових осіб ТГ, а в окремих випадках — відсутність таких органів через так званий «кадровий дефіцит» або обмеженість фінансових ресурсів. Крім того, у програмних та стратегічних документах ТГ часто не визначені відповідні завдання щодо цієї сфери.

Ще одним напрямом удосконалення процесів управління комунальним майном з боку органів місцевого самоврядування територіальних громад є застосування програмно-цільового та стратегічного управління. Оскільки в Україні відсутній спеціальний закон, що регулює відносини у сфері управління комунальною власністю, органам місцевого самоврядування слід приймати власні локальні нормативно-правові акти у цій сфері. Доцільно унормувати управління комунальним майном через прийняття відповідних порядків і програм, а також основних нормативно-правових документів місцевого самоврядування, таких як статuti та стратегії розвитку.

Варто зауважити, що «сучасний етап розвитку ринку характеризується високим рівнем конкуренції, вибагливістю і постійними різкими змінами. Тому для вирішення проблем в управлінні комунальною власністю, окрім фінансових ресурсів, надзвичайно важливо, як вони використовуються і узгоджуються з матеріальними, трудовими ресурсами у часі. У зв'язку з цим широкого розповсюдження в практиці управління набуло застосування такого інструмента, як управління проектами, за допомогою якого досягаються бажані цілі проекту при балансуванні між обсягом робіт, ресурсів, часом, якістю та ризиками» [13].

«Проект – цілеспрямоване, заздалегідь пророблене й заплановане створення або модернізація фізичних об'єктів, технологічних процесів, технічної й організаційної документації для них, матеріальних, фінансових,

трудових і інших ресурсів, а також управлінських рішень і заходів щодо їхнього виконання» [24].

«Управління проєктами – це процес управління командою, ресурсами проєкту за допомогою спеціальних методів та прийомів з метою успішного здійснення поставленої цілі» [11].

Сутність управління проєктами розкриває концепція «проєктного трикутника» (або «трикутник менеджменту проєктів», «магічний трикутник»), згідно з якою на основі емпіричних даних доведено, що якість виконання проєкту залежить від збалансованості трьох основних параметрів: часу, вартості та обсягу робіт. У формі трикутника ці елементи взаємопов'язані, і внесення змін до одного з них призводить до змін в інших. Тому неможливо одночасно забезпечити мінімальні строки, ресурси і максимальну якість виконання проєкту.

«Застосування проєктного підходу в сфері управління майном комунальної власності сприятиме не тільки ефективному та цільовому використанню грошових коштів та інших ресурсів, а також залученню ініціативи та інвестицій іноземних і вітчизняних суб'єктів підприємницької діяльності за допомогою різних форм державно-приватного партнерства. Реалізація інвестиційних проєктів з розвитку інфраструктури у рамках програми інвестиційної діяльності має стратегічне значення для соціально-економічного розвитку регіонів і забезпечує створення економічних та організаційних умов, що сприятимуть залученню інвестицій у регіон та ефективності використання майна територіальних громад» [12].

«Перевага проєктного підходу в тому, що існує певний порядок дій, який був розроблений командою проєкту (інженер проєкту, керівник, контролер, бухгалтер тощо) та узгоджений між ними, і реалізація цих дій іде поступово, крок за кроком. За кожним етапом слідує кожний член команди і вчасно вносить корективи в перебіг проєкту для запобігання виникнення негативних ситуацій» [24].

Однак, враховуючи зазначені особливості діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) у сфері управління майном комунальної власності, проекти, що реалізуються ОМС, мають більш жорсткі часові та фінансові обмеження порівняно з проектами приватного сектору. Варто також відзначити, що серед основних перешкод для іноземних інвесторів є низький рівень кваліфікації вітчизняних менеджерів проектів, розроблених на рівні районів та регіонів. Ринок праці відчуває дефіцит кваліфікованих спеціалістів у галузі управління проектами, що сприяє напливу експатів.

У процесі «застосування методів проектного менеджменту в сфері управління майном комунальної власності реалізується низка дій : проведення аналізу проблематики та визначення цілей проекту, обґрунтування проекту і розробка відповідного набору документів; визначення необхідних обсягів й джерел фінансування; виявлення структури проекту та складення графіку його реалізації; розрахунок необхідних ресурсів, кошторису і бюджету проекту; організація роботи керівника та команди проекту; підбір виконавців проекту; підготовка й укладання контракту; організація і забезпечення виконання проекту з максимальною ефективністю в рамках визначеного бюджету та строків» [11].

«Впровадження нових форм взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та підприємствами, організаціями за допомогою проектного підходу, пошук раціональної кількості об'єктів комунальної власності, враховуючи особливості кожного регіону, сприятиме підвищенню доцільного та ефективного використання основних засобів, збереженню важливих соціальних об'єктів комунальної власності, забезпеченню стійких фінансових і соціальних здобутків дозволить збільшити об'єми виробництва без додаткових капітальних вкладень або при мінімальній їх величині, забезпечить більшу прибутковість фінансово-господарської діяльності підприємств регіону в цілому» [9].

Основною передумовою реформування системи місцевого самоврядування в Україні є здатність місцевих органів влади ефективно

виконувати зростаючу кількість повноважень, що передаються їм від органів виконавчої влади для надання більш якісних послуг населенню. Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні сприяти залученню висококваліфікованих кадрів з урахуванням їх особистих якостей та професійної компетентності. Для цього мають бути забезпечені належні умови для професійної підготовки, винагороди та кар'єрного росту.

«Необхідною передумовою ефективного виконання зазначених завдань та повноважень місцевого самоврядування є належний професійний рівень службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. Від ефективності діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування залежать умови життя мешканців конкретної територіальної громади. Все це свідчить про те вагоме значення, яке набувають питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців для забезпечення сталого місцевого і регіонального розвитку, покращення якості соціальних послуг, що надаються громадянам» [34].

Потрібно відзначити, що «сучасна система місцевого самоврядування в Україні вкрай потребує нових службовців, які мають відігравати ключову роль у здійсненні реформ на місцевому рівні. Саме вони повинні бути ініціаторами і головними проєктувальниками демократичних перетворень у місцевому самоврядуванні ефективними менеджерами, лідерами команд, що їх реалізують для сучасного муніципального службовця не є достатнім мати необхідні знання у економічній, соціальній та правовій сферах та вміти застосувати їх на практиці, він також має володіти численними управлінськими та комунікативними навичками» [6].

«Органам та посадовим осіб місцевого самоврядування необхідно здійснювати облік актів законодавства, яким вони керуються у своїй діяльності, а саме: Конституції України, законів України, актів Президента України та 4 постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до

Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня тощо» [26].

Науковці також пропонують і наступні напрямки удосконалення процесів управління комунальною власністю з боку органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад:

- «приватизація муніципального майна, що не відповідає повноваженням органів місцевого самоврядування та підвідомчих їм установ; перетворення муніципальних унітарних підприємств в акціонерні товариства; оптимізація кількості об'єктів управління і перехід до пооб'єктного управління; встановлення цілей управління для кожного об'єкта управління; повернення незаконно відчуженого майна у власність муніципальних утворень» [11];
- «контроль за технічним станом та експлуатацією будівель і приміщень, визначення необхідності і можливості ремонту, проведення експертизи проектно-кошторисної документації та актів виконаних орендарями робіт при проведенні капітальних ремонтів будівель та приміщень; контроль за якістю і обсягами виконаних робіт, ефективністю і цільовим використанням об'єктів муніципальної власності, що здаються в оренду; забезпечення збереження муніципального майна, в тому числі порожніх приміщень і вилученого майна» [5];
- «оновлення методів управління муніципальною власністю: формування ефективної системи моніторингу процесів розвитку муніципальної власності, оцінки та мінімізації ризиків при плануванні управління, аналіз ефективності використання стратегічного планування статистичних та податкових даних; використання механізмів аутсорсингу – передача виконання окремих господарських функцій органів місцевого самоврядування державним установам або приватним структурам з наділенням їх правом використання об'єктів муніципальної власності; використання нерухомості в якості інвестиційного ресурсу, а також в якості стимулу для залучення коштів інвесторів в економіку муніципальної

- освіти, надання державних гарантій; земельних ділянок, муніципального майна для реалізації перспективних інвестиційних проєктів» [24];
- «розширення соціальної спрямованості процесу використання муніципального майна. Створення умов для посилення ролі бізнесу у вирішенні соціальних проблем, формування конкурентного середовища;
 - здійснення PR-кампаній інвестиційної привабливості економічної діяльності, здійснюваної з використанням об'єктів муніципальної власності. Активне залучення цільових інвесторів через прямі канали, а також через непрямі канали, загальні і галузеві довідники тощо, що розкривають інвестиційні можливості і потенціал регіону. Єдиний спосіб залучення і утримання інвесторів – це індивідуалізація відносин з ними, що можливо на основі розвитку довгострокових інтеграційних зв'язків» [9];
 - «проведення конкурсів на посади керівників муніципальних підприємств та установ, підвищення кваліфікації керівного персоналу, суворий контроль за його роботою, оцінка діяльності за результатами роботи керованих ними комплексів» [34].

Отже, на сьогодні для досягнення належного ресурсного забезпечення управління комунальною власністю об'єднаних територіальних громад необхідно, насамперед, максимально мобілізувати усі наявні ресурси кожної конкретної громади: фінансові, матеріальні, кадрові та інші, обов'язково застосовуючи при цьому сучасні методи ресурсного менеджменту. Це дозволить забезпечити ефективне використання комунальних ресурсів, сприяти розвитку інфраструктури та соціальних послуг, а також підвищити рівень управлінської прозорості та ефективності на місцевому рівні.

ВИСНОВКИ

Здійснене дослідження підтверджує доцільність удосконалення системи управління комунальним майновим комплексом територіальних громад через визначення соціально-безпечних управлінських технологій, які орієнтовані на людину та її потреби. Для досягнення цього важливо раціонально поєднувати всі інструменти управління комунальним майном, що забезпечить баланс між соціальними, економічними та екологічними аспектами управління.

Однак на шляху до ефективного управління комунальною власністю виникають певні перешкоди, зокрема, обмежені можливості територіальних громад у фінансуванні, недостатність повноважень і відсутність усвідомлення громадянами своєї причетності до процесів соціально-економічного розвитку громади. Це включає, зокрема, раціональне управління комунальним майном.

Аналіз елементів системи управління вказує на необхідність комбінування різних підходів до управління групами об'єктів комунальної власності, оскільки ці об'єкти виконують різні функції в системі фінансування соціальної регіональної політики.

Особлива роль належить людському фактору в процесі реформ, що передбачає не лише усвідомлення необхідності змін, а й готовність кожного громадянина стати активним і відповідальним учасником реформування. Важливим кроком є активізація діяльності органів самоорганізації населення, які можуть стати важливими суб'єктами управління комунальною власністю, забезпечуючи ефективний зворотний зв'язок та участь громад у прийнятті рішень.

Визначення необхідності застосування альтернативних джерел фінансування розвитку комунальної власності територіальних громад є важливим кроком для забезпечення сталого розвитку соціальної регіональної політики. Це включає використання досвіду державно-приватного партнерства (наприклад, через концесії), розвиток ринку місцевих запозичень, включаючи муніципальні цінні папери, а також удосконалення управління

землями державної та комунальної власності, зокрема через можливість отримання кредитів під заставу.

З метою забезпечення дієвого контролю за витрачанням коштів, отриманих з різних джерел, пропонується застосування коефіцієнтів соціалізації витрат місцевих бюджетів та витрат, здійснених на основі надходжень від комунальної власності. Це дозволить оцінити соціальну ефективність використання таких об'єктів та підвищить прозорість їхнього використання.

Для досягнення соціального розвитку територіальних громад важливо запровадити ефективний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечити участь громадян у процесах управління комунальною власністю. Це можна реалізувати через створення посад місцевих і регіональних омбудсменів, організацію громадських звернень, експертиз нормативно-правових актів, громадських слухань і формування громадських об'єднань, а також місцевих та регіональних галузевих рад підприємців. Це сприятиме підвищенню відкритості органів місцевого самоврядування, доступності інформації для громадськості та удосконаленню процесу обліку комунального майна шляхом створення Єдиного реєстру об'єктів комунальної власності.