

Володимир Горин

д.е.н., професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Інна Сабін

студентка гр. ДСПУАзм-11,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

ЕКОНОМІЧНИЙ ЗМІСТ ТА ІНСТРУМЕНТАРІЙ УПРАВЛІННЯ СПІЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Комунальна власність виступає у якості економічної основи діяльності органів публічної влади на регіональному та місцевому рівні. Відповідно, вагому увагу у контексті зміцнення економічного та, зокрема, фінансового потенціалу місцевого самоврядування слід приділяти ефективному управлінню об'єктами комунальної власності.

Відповідно до логіки управлінського процесу, управління комунальною власністю, зокрема спільною власністю територіальних громад об'єднує такі компоненти, як об'єкт та суб'єкт управління, а також власне управлінський процес. Розкриваючи сутність управління комунальною власністю громад, М. Шкільняк, А. Васіна, Г. Монастирський та інші вчені характеризують його як «складну систему, яка синтезує логічний ланцюг функціонування власності: наявність власності (проведення її інвентаризації, обліку та оцінювання) – технології управління власністю – ефективність управління власністю в контексті забезпечення сталого розвитку територіальної громади» [7, с. 211]. Подібні підходи мають бути застосовані також щодо управління спільною власністю територіальних громад, оскільки без якісної інвентаризації та облікування цих об'єктів, застосування інноваційних управлінських технологій у процесі їхнього використання й розпорядження, а також оцінювання ефективності управлінських рішень складно забезпечити високий рівень задоволення інтересів відповідних територіальних спільнот при використанні майна їхньої спільної власності.

Відповідно до законодавства, повноваження щодо управління об'єктами комунальної власності закріплене за органами місцевого самоврядування. Щодо об'єктів спільної власності територіальних громад, то суб'єктами управління ними можуть виступати спеціально уповноважені структури виконавчої влади та представницьких органів влади, зокрема управління та департаменти обласних військових адміністрацій, а також відділи апарату обласних і районних рад. Вони представляють інтереси відповідних територіальних спільнот, від їхнього імені реалізуючи господарську компетенцію щодо об'єктів спільної власності. Згідно законодавства, безпосереднім носієм влади у контексті управління комунальним майном та спільним майном громад є їхні мешканці, які реалізують ці права через представницькі та виконавчі органи влади.

В управлінні майном комунальної власності та спільної власності громад доцільно розрізняти загальне та оперативне управління. Загальне управління, а саме ухвалення рішень щодо розпорядження цим майном здійснюють органи

публічної влади, однак у процесі його господарського використання воно може передаватись в оперативне використання фізичним та юридичним особам на правах оренди. Підставою для проведення таких дій є відкриті конкурси, тендери та договори, де визначені усі параметри й умови передачі права користування об'єктом спільної (комунальної) власності. Таким чином, можна стверджувати про існування цілої ієрархії органів та структур, задіяних в управлінні спільним (комунальним) майном, які утворюють відповідний механізм управління.

Регламентована вимогами законодавства діяльність щодо використання й розпорядження комунальним майном і спільним майном територіальних громад утворює процес управління. Управлінські повноваження різних органів влади у цій сфері визначені у правовий спосіб. Зокрема, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] виконавчі органи місцевих рад наділені широкою компетенцією щодо управління комунальною власністю, а саме мають право «передавати об'єкти комунальної власності в тимчасове або постійне користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, купувати й продавати, використовувати як заставу, приватизувати, вирішувати питання їх відчуження, визначати в договорах та угодах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються і передаються в користування та оренду» [4]. Подібні змістовні конструкти покладені в основу управління спільною власністю територіальних громад, яке здійснюють обласні та районні ради, а також спеціально уповноважені структури, наділені для цього повноваженнями у правовий спосіб.

У науковій літературі отримало підтримку переконання, що розбудова системи управління комунальною власністю, як і спільною власністю громад, має відбуватись таким чином, щоб повноцінно реалізувати двоєдине завдання, яке постає перед цим процесом [1, с. 183; 2, с. 133]:

- по-перше, зміцнення матеріальної основи місцевого самоврядування, а саме територіальних громад, які виступають співвласниками такого майна. При використанні майнових об'єктів спільної власності громад мають повноцінно забезпечуватись економічні та соціальні інтереси їхніх мешканців як споживачів економічних та соціальних благ, які продукують підприємства та організації, які належать до об'єктів спільної власності;

- по-друге, управління спільним майном територіальних громад має бути організоване з урахуванням критеріїв економічної ефективності, застосування ринкових принципів надання господарської самостійності цим структурам як учасникам ринкових відносин відповідно до процесів демонополізації економіки. Більш того, об'єкти спільної власності територіальних громад господарського профілю, найперше виробничі підприємства і підприємства, які надають послуги комерційного характеру мають не тільки функціонувати на умовах комерційної самоокупності, але й давати додаткову фіскальну віддачу у вигляді надходжень до місцевого бюджету у формі частини чистого прибутку від його розподілу.

Важливим питанням управління спільною власністю територіальних громад, як і комунальною власністю загалом є умови його ефективності. Як слушно зазначають М. Шкільняк, А. Васіна, Г. Монастирський та інші вчені «формування

системи управління комунальною власністю є основною складовою інституціонального забезпечення розвитку громад і має базуватись на: професійній діяльності кваліфікаційних менеджерів; достовірній інформації про склад об'єктів комунальної власності; визначенні ринкової вартості об'єктів власності та прав користування ними; створенні єдиного реєстру даних про всі об'єкти комунальної власності; повноцінному захисті майнових прав громади» [7, с. 211]. Продовжуючи цю думку, головними передумовами ефективності управління об'єктами спільної власності можна визначити: професіоналізм кадрового забезпечення управління; якісний облік майнових об'єктів; об'єктивне оцінювання їхньої вартості як умова повноцінної реалізації фінансового потенціалу використання майнових об'єктів; належний захист права власності територіальних громад на об'єкти спільної власності.

Крім зазначених передумов, ефективність управління спільною власністю територіальних громад в сучасний період неможливо уявити без застосування прогресивних управлінських технологій та методів управління, що забезпечує найбільш повне урахування цілеорієнтації управлінського впливу суб'єкта на об'єкт управління із застосуванням інструментарію прямої та опосередкованої дії. На думку О. Ольшанського, управлінський вплив на об'єкти комунальної власності, в тому числі спільної власності територіальних громад, передбачає застосування інструментів у розрізі трьох методів дії: організаційно-правового, організаційно-економічного та фінансового [3]. Цю наукову позицію поділяють Н. Робертс та Р. Дж. Базил [5]. Однак, якщо ґрунтовно проаналізувати підхід до тлумачення цих інструментів згаданими науковцями, то можна констатувати певні суперечності у їхньому прочитанні. З урахуванням цього аргументу, на наш погляд, усі інструменти управлінського впливу на об'єкти спільної власності територіальних громад доцільно розмежувати на такі групи:

- правові інструменти, які виражають нормативно-розпорядчий вплив на учасників економічних відносин за участі об'єктів спільної власності громад. Він отримує вираження у правових актах, ухвалених уповноваженими органами місцевої та регіональної влади. Зокрема, відповідно до рішень обласної ради визначаються процедури та правила, за якими відбуваються процеси управління майном спільної власності територіальних громад, в тому числі їхнє створення, реорганізація, ліквідація, передання в оренду, концесію, господарське відання, а також приватизацію чи інші форми розпорядження;

- організаційно-розпорядчі інструменти, які забезпечують організацію процесу управління відповідно до загальної логіки управлінського впливу. До інструментів такої групи належать загальні для управлінської діяльності способи впливу на об'єкт управління, а саме планування, організація, облік та контроль, інвентаризація, а також сучасні управлінські інструменти, які застосовуються у ринковій економіці – маркетинг, оцінювання ефективності, аудит, інформаційне забезпечення та ін.;

- фінансові інструменти, застосування яких стає можливим завдяки використанню інструментарію двох попередніх груп. Вони охоплюють способи впливу на процеси управління об'єктами спільної власності громад, які належать

до сфери фінансової та монетарної політики. Завдяки їхньому застосуванню орган управління об'єктами спільної власності громад має можливість впливати на процеси розподілу прибутку цих структур, корегувати показники надходжень від спільної власності до обласного бюджету, оптимізувати видаткову частину цього бюджету в контексті впливу на обсяги фінансової підтримки цих об'єктів спільної власності та ін.

Заслуговує на увагу наукова позиція Н. Сментиної, яка пропонує в основу розмежування інструментарію управлінського впливу на об'єкти комунальної власності покласти економічний зміст цих відносин. Оскільки об'єкти спільної власності територіальних громад за суспільним призначенням і специфікою управління подібні до об'єктів комунальної власності, то такий підхід може бути застосований і щодо них. Відтак, управлінські інструменти за цим підходом слід розмежовувати на такі групи:

- інструменти, задіяні у вирішенні питань формування або зміни складу об'єктів спільної власності. Як зазначає Н. Сментина, «процес формування або зміни складу комунальної власності, взагалі, може відбуватися у різний спосіб, зокрема через безпосередню передачу майна до комунальної власності, тобто через роздержавлення – перерозподіл майнового комплексу держави за формами власності, у тому числі на користь громад; або також через створення чогось нового (підприємства, закладу інфраструктури), що вимагає бюджетних витрат» [6, с. 48]. Зважаючи на постійний дефіцит бюджетних ресурсів, вчена скептично ставиться до перспектив застосування другого методу формування комунальної власності. Однак, у цьому плані слушною є позиція М. Шкільняка, який вказує на значні перспективи підвищення ефективності управління власністю громад через застосування міжмуніципального співробітництва – «інноваційної форми вироблення політики місцевого та регіонального розвитку, яка довела свої переваги в європейських країнах і набуває поширення в Україні» [7, с. 211];

- інструменти, задіяні у процесах оперативного управління об'єктами спільної власності територіальних громад. «У цьому випадку мова йде про побудову органів управління власністю, уточнення і закріплення прав власності, інвентаризацію майна, контроль за використанням об'єктів» [6, с. 48];

- третя група інструментів управлінського впливу об'єднує такі, що задіяні в організації використання майнових об'єктів, в тому числі для створення нових господарських структур, передання майнових об'єктів в оперативне управління, оренду, концесію тощо задля отримання економічного ефекту від нього або результатів в інших вимірах (покращення якості послуг, зменшення екологічного навантаження на довкілля від діяльності об'єктів спільної власності та ін.);

- останню групу інструментів управлінського впливу на об'єкти спільної власності громад утворюють ті, що задіяні у процесах розпорядження майном, а саме: «ліквідація підприємств та закладів, «утилізація» їх майна, приватизація майна, а також здійснення інших операцій з відчуження майна – іпотека, купівля-продаж майна, участь у спільній діяльності» [6, с. 49].

Отож, управління об'єктами спільної власності територіальних громад є складно організованим процесом здійснення від імені та в інтересах спільноти

територіальних громад діяльності щодо формування, володіння, використання й розпорядження об'єктами спільної власності цих громад, яку провадять спеціально уповноважені органи влади із застосуванням відповідного інструментарію.

Список використаних джерел:

1. Вакуленко В. Проблеми управління комунальною власністю великих міст у сучасних умовах. *Вісник УАДУ при Президентіві України*. 1996. № 1. С. 172–185.
2. Економіка міст: Україна і світовий досвід: навч. посібник / В. М. Вакуленко та ін.; ред. В. О. Макуха. К.: Основи, 1997. 243 с.
3. Ольшанський О. В. Особливості управління комунальною власністю міста. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. Харків. 2004. № 2 (20). Ч. 1. С. 174–179.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Робертс Н. А., Базил Р. Дж. Керівництво з управління державним майном для посадових осіб місцевих органів влади. *Бюлетень Асоціації міст України*. 1996. № 9. С. 23–30.
6. Сментина Н. Характеристика системи управління комунальною власністю в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету*. Серія: економічні науки. 2011. № 2. Т. 1. С. 47-50.
7. Шкільняк М., Васіна А., Монастирський Г., Августин Р., Дудкіна О. Управління комунальною власністю об'єднаних територіальних громад в умовах нових викликів реформування місцевого самоврядування. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2020. № 4. С. 210-215.