

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**Західноукраїнський національний університет**

**Михайло ШКІЛЬНЯК, Іван ДРОГОБЕЦЬКИЙ**  
**Михайло Шкільняк, Іван Дрогобецький**

**КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ**  
**В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ**  
**МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Монографія**

**Тернопіль**  
**2025**

УДК 347.2:352.0.

Ш 66

**Рецензенти:**

**Ярослав Жовнірчик,** доктор наук з державного управління, професор, в.о. завідувача відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України;

**Анна Олешко,** доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри смарт-економіки Київського національного університету технологій та дизайну;

**Наталія Сментина,** доктор економічних наук, професор, професор кафедри економіки та фінансів Одеського національного морського університету.

*Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради Західноукраїнського національного університету,  
(Протокол № 6 від 26 березня 2025 року)*

**Шкільняк М.М.**

Ш 66 Комунальна власність в умовах реформування місцевого самоврядування: монографія / Михайло Шкільняк, Іван Дрогобецький. – Тернопіль : Осадца Ю.В., 2025. – 328 с  
ISBN 978-617-8060-88-6

Монографія є комплексним дослідженням різних аспектів управління комунальною власністю в умовах децентралізації та науково-теоретичним обґрунтуванням необхідності застосування технологій ефективного управління об'єктами комунальної власності і розробленні перспективних напрямів їх удосконалення в умовах реформування місцевого самоврядування.

Монографія розрахована на науковців, практиків та експертів, а також усіх тих, хто цікавиться питаннями власності територіальних громад.

**УДК 347.2:352.0**

ISBN 978-617-8060-88-6

© Шкільняк М. М., 2025  
© Дрогобецький І. І., 2025  
© ФОП Осадца Ю. В., 2025

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДУМОВА .....</b>	<b>5</b>
-------------------------	----------

<b>РОЗДІЛ І. ПОНЯТТЯ ВЛАСНОСТІ І ПРАВО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....</b>	<b>9</b>
---	----------

1.1. Сутність та характеристика поняття власності .....	9
1.2. Економічний зміст власності .....	14
1.3. Еволюція становлення та розвитку комунальної власності в Україні .....	35
1.4. Зміст права комунальної власності .....	62

<b>РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ...</b>	<b>67</b>
--	-----------

2.1. Соціально-економічні та організаційно-правові передумови розвитку інституту комунальної власності в Україні.....	67
2.2. Новітні підходи до управління комунальною власністю в умовах реформи децентралізації.....	94
2.3. Зарубіжна практика управління муніципальною власністю .....	117

<b>РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТЕХНОЛОГІЙ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....</b>	<b>151</b>
--	------------

3.1. Діагностика стану управління комунальною власністю в територіальних громадах.....	151
3.2. Фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування .....	180
3.3. Приоритети формування програми ефективного управління комунальною власністю .....	211

<b>РОЗДІЛ 4. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....</b>	<b>235</b>
4.1. Структура комунальної власності чинник забезпечення самодостатності територіальної громади...	235
4.2. Модель ефективного використання об'єктів комунальної власності в територіальній громаді .....	253
4.3. Шляхи впровадження ефективних способів управління об'єктами комунальної власності.....	275
<b>ПІСЛЯМОВА .....</b>	<b>299</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>307</b>

# ПЕРЕДУМОВА

У контексті реформування місцевого самоврядування існує потреба у впровадженні нових технологій і способів управління комунальною власністю. Вони спрямовані на покращення ефективності й прозорості управління комунальним майном і забезпечення надання зручних та якісних послуг мешканцям. Ефективне використання комунальної власності зумовлює економічний і соціальний розвиток територіальних громад та зростання якості життя їхніх мешканців. Тому дослідження технологій і способів управління комунальним майном має бути спрямоване на пошук оптимальних рішень для досягнення стратегічних цілей розвитку громад, задоволення територіальних та громадських інтересів за активної участі місцевих жителів у процесі ефективного управління комунальною власністю.

В монографії знайшли своє продовження ідеї та напрацювання вітчизняних дослідників у сфері комунальної власності: Р. Августина, В. Адексеева, О. Андреева, М. Анікіна, Н. Батанова, Р. Бедрія, О. Бобровської, О. Замкового, Ю. Бойка, І. Бондаренко, Н. Борсук, Т. Волинець, П. Ворони, М. Германа, О. Глинської, М. Глуха, Ю. Голика, О. Гуляк, Я. Жовнірчика, О. Ковалевського, О. Ковальнової, Є. Макарова, Г. Монастирського, А. Олешко, О. Ольшанського, Н. Сментини, І. Чикало, та ін. Однак, різнобічні теоретичні дослідження питання управління комунальною власністю не мають комплексного прикладного характеру, недостатньо розробленими і обґрунтованими залишаються концептуальні й методологічні питання щодо вдосконалення технологій управління комунальною власністю зокрема в умовах реформування місцевого самоврядування.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Проблемними напрямками досліджень, які потребують вирішення в контексті удосконалення системи управління об'єктами комунальної власності, є наступні:

- характеристика соціально-економічних й організаційно-правових передумов становлення і розвитку інституту комунальної власності в Україні;
- дослідження та аналіз зарубіжної практики управління муніципальною власністю;
- формування вимог до управління комунальною власністю в умовах адміністративно-територіальної реформи;
- оцінювання стану управління комунальною власністю в територіальних громадах;
- аналіз факторів впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування;
- формування програми та визначення пріоритетів ефективного управління комунальною власністю;
- пропозиції напрямів вдосконалення структури комунальної власності територіальної громади як основи самодостатнього її розвитку;
- побудова моделі ефективного використання комунальної власності територіальної громади;
- обґрунтування забезпечення економічно ефективних способів управління об'єктами комунальної власності.

У пропонованій монографії набули розвитку теоретичні положення та сформовані практичні рекомендації щодо реалізації технологій ефективного управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування. теоретичних і методичних розробках:

- Авторами монографії розроблено модель ефективного управління використанням комунальної власності територіальної громади як системного та структурованого плану дій органів місцевого самоврядування, спрямованого на забезпечення ефективного і сталого управління об'єктами комунальної власності та раціонального використання комунального майна шляхом: покращення

функціонального супроводу такого управління; посилення відповідальності за невиконання чи несумлінне виконання повноважень щодо управління комунальним майном; формування більш сприятливих умов для розвитку в територіальній громаді (економічних, соціальних, інвестиційних, інфраструктурних) розвитку малого й середнього бізнесу, домогосподарств.

– В монографії акцентовано науковий підхід до функціональної систематизації передумов процесів становлення та розвитку комунальної власності в Україні на соціально-економічні й організаційно-правові та обґрунтовано їхній вплив на ці процеси. Врахування яких уможливить цільове управління комунальним майном територіальних громад і його належне функціональне наповнення.

– Значне місце в монографії відведено науково-методичним підходам до вибору механізму муніципального управління комунальною власністю (в європейських країнах такий вибір здійснюється з урахуванням історичних особливостей, соціально-економічної орієнтації країни, думки місцевого населення), використання яких вказуватиме на взяття за основу такого вибору ціннісного підходу, оскільки це уможливить не тільки більше задоволення інтересів та потреб місцевих жителів, а й їхню участь у збереженні цінності територіальної громади, захисті її майнових прав, зміцненні її потенціалу, розвитку іміджу, формуванні бренду території, забезпеченні її сталого та інклюзивного розвитку і формуванні соціально-економічної й екологічної інфраструктури.

– Авторами монографії запропоновано систему критеріїв, за допомогою яких можна оцінити ефективність управління комунальною власністю. До неї належать: фінансова стійкість (забезпечення збалансованого бюджету, ефективне використання ресурсів, мінімізація зобов'язань і належне фінансове планування); якість послуг (доступність, надійність, якість та ефективність надання послуг (водопостачання, каналізація, електропостачання, дорож-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

не обслуговування тощо)); прозорість і громадський контроль (публічний доступ до інформації про управління комунальною власністю, можливість громадського обговорення та участі в прийнятті рішень, механізми звітності й відповідальності перед громадою); інвестиційна активність (обсяг інвестицій, залучених у комунальний сектор, привабливість для інвесторів, розвиток інфраструктури і підвищення економічного потенціалу громади); екологічна сталість (застосування екологічно чистих технологій, впровадження заходів з енергоефективності, управління відходами, охорона природних ресурсів); соціальна відповідальність (доступність комунальних послуг для всіх верств населення, соціальна підтримка уразливих груп, урахування соціальних аспектів у прийнятті рішень та стимулювання соціальної активності).

– В монографії визначено економічно ефективні способи управління об'єктами комунальної власності, серед яких виділено: фінансово-економічний аналіз і планування; формування спеціалізованих управлінських організацій; застосування інноваційних технологій та розумного містобудування; створення спеціальних інвестиційних фондів для фінансування проектів розвитку комунальної власності; управління активами; ефективно управління ризиками, пов'язаними з управлінням комунальною власністю; створення на основі комунальної власності промислових й інноваційних кластерів, що співпрацюють для спільного використання ресурсів, розробки нових технологій і стимулювання економічного розвитку громади.

Основні наукові положення дослідження доведені до рівня конкретних методичних розробок і прикладних рекомендацій та слугуватимуть науковим підґрунтям для подальших теоретико-методологічних і прикладних досліджень щодо вдосконалення управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування.

# РОЗДІЛ І. ПОНЯТТЯ ВЛАСНОСТІ І ПРАВО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

## 1.1. Сутність та характеристика поняття власності

«Проблема власності є центральною в економічній науці. Певні її аспекти досліджувалися багатьма вченими у минулому, залишається вона предметом вивчення і сучасних науковців. Категорія власності є багатоплановою, постійно збагачується елементами якісно нового змісту, тому дослідження власності на сучасному етапі розвитку економічної науки дуже актуальне, особливо в останні роки, коли в Україні відбуваються економічні реформи від яких залежить якість життя населення а також місце України серед інших держав» [241].

«Власність є однією з найбільш фундаментальних і основоположних економічних категорій. Разом з тим – це одна з найскладніших категорій, бо має в собі багато ознак, форм прояву і систем функціонування. Людство протягом тисячоліть вивчає сутність власності, але і до цього часу проблема власності до кінця не вирішена» [241].

У працях вітчизняних економістів дається різнобічне тлумачення категорії «власності». У підручнику «Основи економічної теорії» за редакцією Ю. Ніколенка стверджується: «Власність – це ядро системи виробничих відносин, серцевина кожного суспільного способу виробництва. Її ще

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

називають основним, визначальним виробничим відношенням» [148]. В. М. Положій, Л. П. Чижов визначають власність, як «чиєсь законне право чим-небудь володіти, включаючи право користування та розпорядження» [156]. На думку О. Гоша «власність можна визначити як співвідношення між людьми з приводу привласнення, функціонування й відчуження життєвих благ» [47]. З точки зору М. М. Шкільняка «власність повинна розглядатися як система внутрішньонеобхідних, сталих, стійких, загальних соціально-економічних зв'язків та відносин між людьми (а, отже, між трудовими колективами, соціальними верстами і групами) з приводу привласнення засобів виробництва, предметів споживання, робочої сили, об'єктів інтелектуальної власності, інформації, послуг у всіх сферах суспільного відтворення – виробництві, розподілі, обміні й споживанні» [241]. М. М. Шкільняк зазначає, що виходячи з домінуючої ролі економічних відносин, економічний аспект власності є найважливішим, реальним і визначає інші аспекти, тобто власність у юридичному, політичному, соціальному та психологічному аспектах. Власність – це відносини між людиною, групою або громадою людей (суб'єктом), з одного боку, і будь-якою субстанцією матеріального світу (об'єктом) – з іншого, що полягає у постійному, або тимчасовому, частковому, повному відчуженні, від'єднанні, привласненні об'єкта суб'єктом. Власність характеризує належність об'єкта певному суб'єкту [241].

Власність включає в себе об'єкти і суб'єкти власності. Об'єкти власності (пасивна сторона відносин власності), це все те що можна привласнити чи відчужити, їх часто називають просто власністю:

- засоби виробництва;
- нерухомість;
- природні ресурси (земля, її надра, ліси тощо);

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

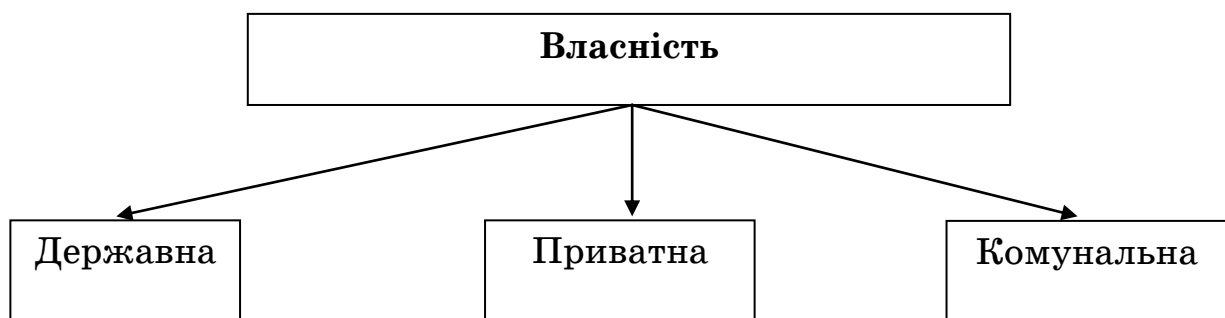
---

- предмети особистого споживання та домашнього вжитку;
- гроші, цінні папери, дорогоцінні метали та вироби з них;
- інтелектуальна власність;
- культурні та історичні цінності;
- робоча сила.

Суб'єкти власності (власник, активна сторона) – це персоніфіковані носії відносин власності:

- громадяни (фізичні особи);
- юридичні особи – організації, підприємства, установи, об'єднання осіб усіх організаційно-правових форм;
- держава в особі органів державного управління;
- інші державні та їх юридичні особи;
- органи місцевого самоврядування;
- міжнародні організації;
- громадські і релігійні організації, фонди.

Правовою основою закріплення права власності в Україні є Конституція України, Цивільний кодекс України. Розрізняють такі форми власності: приватна, комунальна, державна (рис. 1.1).



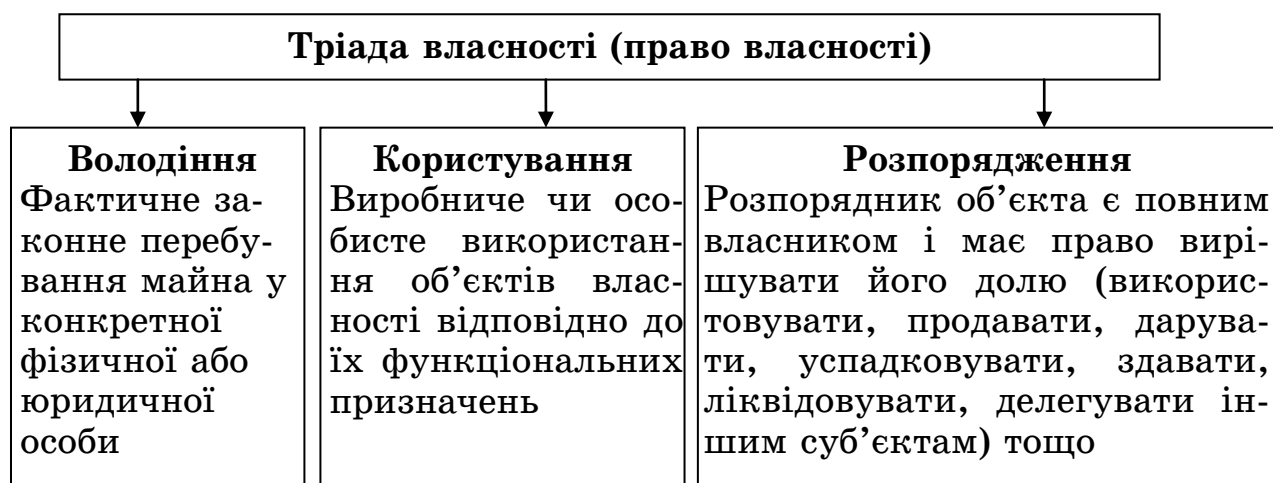
**Рис. 1.1. Форми власності**

Форма власності – це її вид, що визначається за суб'єктом власності. Іншими словами, форма власності визначає приналежність різних об'єктів власності єдиному суб'єкту.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розрізняють економічне та юридичне трактування власності, яка характеризується діалектичним взаємозв'язком економічних і юридичних відносин, у якому економічні відносини власності є базисними, первинними, а юридичні – вторинними, похідними, оскільки зумовлюється економічними відносинами. З економічної точки зору власність, відображає відносини між людьми з приводу присвоєння об'єктів власності. Власність як юридична категорія відображає законодавче закріплення економічних відносин між фізичними і юридичними особами з приводу володіння, користування й розпорядження об'єктами власності через систему юридичних норм. «В цьому проявляється її юридичний аспект, який реалізується через право власності. Право власності – це сукупність узаконених державою прав та норм економічних взаємовідносин фізичних і юридичних осіб, які складаються між ними з приводу привласнення й використання об'єктів власності. Відповідно до цього економічні відносини власності набувають характеру правовідносин, тобто відносин учасники яких виступають як носії певних юридичних прав і обов'язків» [241].

Ще з часів римського права і до сьогодні, право власності визначається так званою тріадою власності: володіння, користування, і розпорядження (рис. 1.2).



**Рис. 1.2. Тріада власності (право власності)**

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

Право власності – це врегульовані законом суспільні відносини, щодо володіння, користування і розпорядження майном.

Реалізація права власності можлива за наявності взаємозв'язку відносин володіння, користування й розпорядження. Суб'єкти, які тимчасово отримують право на володіння і користування чужою власністю без права на розпорядження не є повними власниками.

У сучасній економічній науці й господарській практиці країн Заходу застосовується більш ширша система права власності. Вона включає в себе такі складові, як право управління, право на дохід, право спадщини, право на безпеку власності та інше. Деталізація прав власності має на меті гарантувати суб'єкту необхідні права для прийняття оптимальних економічних рішень. Така практика реалізації права власності в останні роки набуває поширення і в нашій країні.

Правовою основою закріплення права власності в Україні є Конституція України, Цивільний Кодекс України, Господарський Кодекс України, та інші законодавчі і нормативні акти. Ст. 336 Цивільного Кодексу України проголошує: «Право власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від інших осіб» [229]. А ст. 319 даного кодексу закріплює здійснення права власності: «Власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд. Власник має право вчинити щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону. Усім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав» [229].

Право власності існує в об'єктивному і суб'єктивному аспекті. В об'єктивному аспекті право власності – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини по володінню, користуванню і розпорядженню майном. У суб'єктивному аспекті право власності являє собою су-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

купність повноважень власника по володінню, користуванню і розпорядженню майном. Право власності означає можливість передавання об'єкта власності у користування, розпорядження, або володіння іншим суб'єктам без втрати самого права власності з встановленням правил, які повинні виконувати.

Право власності, відповідно до чинного законодавства, припиняється у разі:

- відчуження власником свого майна;
- відмови власника від права власності;
- припинення права власності на майно, яке законом не може належати цій особі;
- знищення майна;
- викупу земельної ділянки з метою суспільної необхідності;
- реквізиції, конфіскації, в інших випадках встановлених законодавством.

Право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений в його здійсненні, крім і в порядку, встановленому чинним законодавством. Непорушність цього права гарантує ст. 41 Конституції України.

### **1.2. Економічний зміст власності**

Проблема власності має загальнофілософське значення, тому тлумаченню її змісту та походженню приділяли увагу багато мислителів. Без власності не можливе виникнення, функціонування і розвиток будь-якої економічної системи, на чому наголошував у своїх працях К. А. Сен-Сімон: «Власність – це фундамент соціального порядку – такий догмат, проголошений усіма факторами політичних наук. Ми зі свого боку вважаємо власність матеріальною

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

основою соціального порядку» [248, с. 3–4]. Процес розвитку господарювання, поділ праці сприяв все глибшому науковому обґрунтуванню категорії власності. Протилежної думки дотримувався відомий французький економіст, соціолог і публіцист П. Ж. Прудон який засуджував власність як засіб привласнення чужої праці та отримання нетрудових доходів всупереч принципу взаємності послуг. Виходячи з цього він трактував власність як право, яке суперечить природі і розуму і стверджував що «Власність – це крадіжка». Аналізуючи власність, він наголошував «Поки володіння однієї людини не порушує прав іншої, доти власність є цілком правомірною формою користування знаряддями і предметами господарювання. Але існуюча історія власності незмінно базувалася на насиллі та експлуатації. Приватна власність була найглибшою причиною суспільної нерівності і, відповідно, всіх революцій, за допомогою яких люди прагнули відновити рівність» [248, с. 3–4]. Отже, вчений переконаний, що всі лихоліття людства походять від приватної власності. Поряд з цим Аристотель зазначав, що «держави не підлягає радикальним штучним перетворенням, і проект усунення сім'ї та приватної власності насилує людську природу і є нереальним» [242, с. 25]. За часів Давньої Греції таке твердження було справедливим, але з розвитком феодалізму й капіталізму власність змінювалася й набувала нових форм.

Протилежні, дещо утопічні, погляди на власність висловив у своїх працях І. Фіхте: «Власність втратить свій винятково приватний характер і стане суспільною установою. Суспільство вже не обмежуватиметься гарантуванням законним чином набутої власності: щоб мати власність, кожен повинен буде заслужити її законною працею» [242, с. 25].

Г. Гегель пов'язував своє розуміння власності з волею людини, наголошуючи, що «особа вкладає свою волю в річ – ось у чому полягає поняття власності, усе решта –

лише її реалізація» [242, с. 25]. Французький дослідник Ш. Летурно у творі «Еволюція власності» зазначав: «Власність – це саме інстинкт, уроджений і пануючий нахил. У людства інстинкт цей був великим історичним фактором, він лежить в основі більшості законів, ним створювалися й руйнувалися держави... Тварини підкоряються йому так само... Для тварин власність є просто те, що вони можуть захопити» [242, с. 25]. У працях Ш. Летурно ще немає розуміння того, що людина не лише володіє, але й сама виробляє власність (засоби виробництва, предмети споживання), вступаючи у суспільні відносини з іншими людьми, і таким чином змінює економічний зміст та форми власності на кожному новому етапі економічного розвитку.

На думку П. Лафарга, власність настільки мало схильна залишатися в одній застиглій формі, що і в сучасному суспільстві вона наявна в багатьох видах та різновидах [242, с. 26]. Він виділяє суспільну й приватну форми власності, починаючи від суспільної власності стародавнього присвоєння та акціонерної форми власності, зазначаючи, що акціонер нічим не прив'язаний до своєї власності, й без праці отримує з неї доходи.

Проблема власності є однією з центральних у працях сучасних західних соціологів та економістів. При цьому існують різні підходи як до визначення самої категорії «власність», так і з'ясування її походження. Переважна більшість сучасних теорій власності ґрунтується на концепції американського соціолога й економіста Т. Веблена про формування «абсентеїстської власності» та відокремлення власності від безпосереднього управління виробництвом. В одному з перших творів «Теорія бездіяльного класу» (1899) він, характеризуючи власність, зазначав: «...мотив, який є основою власності – суперництво; цей же мотив залишається дієвим у подальшому розвитку цього інституту і в еволюції усіх тих рис соціальної структури,

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

до яких власність має відношення» [242, с. 26]. Отже, підхід Т. Веблена до визначення власності є суб'єктивно-психологічним. Він вважав, що основою виникнення приватної власності є насилля й обман, а сам факт власності дає змогу класу підприємців привласнювати кращу частину продукції суспільного виробництва. Т. Веблен обґрунтував ідею про відокремлення власності від контролю в сучасній корпорації. «У своїх творах він показав, що в міру розвитку капіталізму поглиблюється суперечність між виробництвом і бізнесом. Цю суперечність він пов'язував із виникненням абсентеїстської власності, тобто власності осіб, що не беруть безпосередньої участі у виробництві матеріальних благ. Уперше в межах інституціоналізму автор поставив проблему відокремлення капіталу-власності від капіталу-функції» [242]. Абсентеїстську власність він вважав інструментом, що дає змогу використовувати чужі засоби для отримання великих прибутків. Причину виникнення цього виду власності Т. Веблен пов'язував із розвитком кредиту. На його думку, найбільш повніше абсентеїстська власність представлена в корпораціях, що займаються засновницькою діяльністю, спекуляціями цінними паперами, оскільки власник грошового капіталу у вигляді фіктивних цінностей відокремлений від виробництва й уже не бере участі в ньому як організатор і керівник.

На думку Т. Веблена, розвиток абсентеїстської власності зумовлений і поширенням «системи участі». Великі компанії, що є власниками контрольного пакета акцій, чинять вплив на численні підприємства й слабкі корпорації. Інтереси цих незримих власників підприємств особливо далекі від інтересів суспільства.

Теорія «народного капіталізму» визначає власність як ставлення людини до речі, й наголошує, що закони розвитку капіталізму призводять до зміни структури капіталістичної власності. Основною формою власності стає

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

акціонерна, тому розповсюдження акцій серед населення, на думку прихильників цієї теорії, зумовлює «дифузю власності». Теорія «народного капіталізму» виникла в 50-х роках у США. З її обґрунтуванням виступили економісти й соціологи А. Берлі [242], К. Кларк [242] та інші. Складовою теорії «народного капіталізму» є теорія управлінської революції. Її прибічники стверджують, що з розвитком акціонерних товариств влада капіталістів-власників відсувається на задній план, натомість встановлюється влада менеджерів, які керуються суспільними інтересами.

При дотриманні принципу, що власність – ставлення людини до речі, відносини власності полягають у фактичній владі людини над річчю, яку вона присвоює з метою задоволення своїх потреб. А. Берлі стверджував, що власність виражає відношення фактичного володіння річчю та суб'єкта до об'єкта. Тут власність розглядається через юридичну категорію володіння, а глибинний економічний зміст власності не розкривається. Вчений зазначав, що «власність є відношенням між індивідом (або, можливо, групою індивідів) і реальною відчутною й невідчутною річчю» [242, с. 27]. Він вважав, що власність, яка розглядається теоретично, має дві групи властивостей, характерних ознак: з одного боку, вона може бути засобом створення благ, розвитку виробництва, а з іншого – дає змогу отримувати насолоду й споживати блага.

Протягом багатьох років ідеї соціальної трансформації капіталізму А. Берлі розробляв спільно з Г. Міазом. Широкої популярності набула їхня праця «Сучасна корпорація та приватна власність» (1932) [242, с. 28], у якій автори підтримали концепцію Т. Веблена про формування «абсентеїстської власності» [242, с. 28]. На основі критики тогочасної корпорації вони обґрунтували ідею розвитку акціонерного капіталу, що, на їхню думку, спричинить усупільнення виробництва й надасть йому колективного характеру.

Г. Мінз пропонував проект економічної реформи: через акціонування спрямувати корпорації на служіння інтересам суспільства. Головними ознаками «колективного капіталізму» він вважав дифузю акціонерного капіталу й притаманне корпораціям відокремлення управління й контролю над виробництвом від власності на капітал. На думку Г. Мінза, менеджери корпорацій в управлінській діяльності мають керуватися особистим інтересом, але одночасно й служити інтересам суспільства. Цього буде достатньо, аби зберегти свободу підприємництва й спрямувати її у русло суспільних інтересів [242, с. 28].

Інший напрям трактує власність як юридичну категорію, ототожнюючи її з правом, яке охороняє й закріплює відносини між власниками. До юридичних трактувань власності належить так звана теорія трансакційних витрат Р. Коуза. Важливою заслугою автора є введення у науковий обіг категорії «трансакційні витрати» (витрати на пошук інформації про ціни, попит, пошук партнерів, укладання контрактів тощо). Учений вважав величини трансакційних витрат одним із найважливіших чинників, що визначають функціонування сучасної економічної системи. Тому скорочення трансакційних витрат, а, отже, підвищення ефективності функціонування економіки забезпечується існуванням правових норм і їх дотриманням [242, с. 28]. Зв'язок між правами власності та трансакційними витратами доведений Р. Коузом у його теоремі. Він зазначав, що визначення прав власності є важливою умовою ринкових угод.

Розробкою економічної теорії прав власності, крім Коуза, займалися Д. Норт [242] й інші. «Своєрідність цієї теорії полягала в трактуванні авторами власності як правової категорії та її використанні як методологічної основи наукового економічного аналізу.

Під системою прав власності розуміють сукупність норм, що регулюють доступ до рідкісних ресурсів, котрі

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

можуть санкціонуватися не лише державою, а й суспільством – у вигляді звичаїв, моральних установок, релігійних заповідей. Права власності охоплюють як фізичні об'єкти, так і безтілесні (наприклад, об'єкти інтелектуальної власності)» [242].

З точки зору суспільства права власності виступають як «правила гри», що впорядковують відносини між окремими агентами. Поняття «власність» змінюють терміном «право власності». Власність не є ресурсом сама собою, а є «пучком прав» або часткою прав щодо використання ресурсів. Кожен «пучок» може розщеплюватися так, що одна частина прав належить одному агенту, інша – другому і т. д. Права власності мають значення для визначення поведінки учасників господарської діяльності: одні способи дій вони схвалюють, інші – пригнічують (через заборони або збільшення витрат) і таким чином впливають на економічний вибір.

«Право власності містить такі елементи: право володіння, право користування, право управління, право на дохід, право на відчуження, право на безпеку, право на передавання благ у спадок, заборону використання на шкоду тощо. Чим ширший вибір повноважень, закріплений за ресурсом, тим вища його цінність. Характерною особливістю теорії Р. Коуза є те, що категорія власності виводиться з проблеми обмеження ресурсів» [242, с. 29].

Такий підхід уперше був обґрунтований у 1871 р. К. Менгером у книзі «Основи політичної економії». Він зазначав, що кінцевою метою власності є існування благ, кількість яких менша порівняно з потребами у них. Тому інститут власності є єдино можливим інститутом вирішення проблем «невідповідності між потребою й доступною для розпорядження кількістю благ» [242, с. 29].

Виходячи з цього, центральним моментом відносин власності стає їх винятковий характер. Відсутність винятків, тобто вільний доступ до ресурсів, означає, що вони –

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

нічії, тобто з приводу таких ресурсів не виникають економічні відносини.

З погляду авторів теорії прав власності виключити інших осіб з вільного доступу до ресурсів означає специфікувати права власності на них. «Якщо права на здійснення певних дій можуть бути куплені або продані, – наголошує Р. Коуз, – їх, зрештою, придбають ті, хто вище цінує даровані ними можливості виробництва, або розваг» [242, с. 30]. Отже, чітке визначення прав власності змінює й поведінку суб'єктів господарювання. Воно сприяє створенню умов для придбання прав власності тими, хто їх цінує вище і здатний одержувати від них більшу користь. Для ринку немає значення, хто володіє ресурсом, важливо, щоб був власник ресурсу. Теорема Р. Коуза в умовах трансформації економічної системи в Україні має важливе практичне значення. Вона підтверджує, що без чіткого визначення прав власності неможлива ефективна реалізація відносин власності.

За Р. Коузом для успішного функціонування економіки важливе значення мають трансакційні витрати й права власності. «Якщо трансакційні витрати незначні, а права власності чітко визначені й виконуються суб'єктами господарювання, економіка функціонує на принципах саморегулювання. Навіть якщо трансакційні витрати великі, державне втручання не бажане. Воно доцільне, коли витрати державного втручання будуть меншими за витрати, пов'язані з нестабільністю ринку» [242].

Отже, за всієї різноманітності західних теорій власності найбільшого поширення набули трактування її:

- 1) як ставлення суб'єкта до об'єкта, людини до речі;
- 2) юридичне трактування.

У максимальному баченні власності також є багато раціонального. Зокрема, ця проблема досліджувалася К. Марксом у працях «Капітал», «Економіко-філософські рукописи 1844 року», «Німецька ідеологія», «Економічні

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

рукописи 1857–1859 років» та інші. Прирівнюючи власність до усієї системи виробничих відносин, він зазначав, що питання власності завжди було життєвим питанням певного класу. Зустрічається вираз, яким К. Маркс характеризує відношення індивіда до власності (одну із сторін юридичної власності). У «Критиці політичної економії» щодо власності римського громадянина він пише: «...його власність, тобто відношення до природних передумов його виробництва ...як до своїх власних. Ставитися як до своїх означає «ставитися як до себе самого» [115].

Протягом тривалого часу економісти при вивченні власності виходили з відомих положень про власність, викладених К. Марксом у працях «Введення (Вступ) до критики політичної економії» і «Форми, що передують капіталістичному виробництву». При цьому особливу увагу привертали положення про співвідношення категорій власності, виробництва й присвоєння, а також про власність як ставлення індивіда або колективу до належних йому умов виробництва як до своїх.

Марксистська теорія розглядає власність як систему соціальних відносин між людьми, яка розвивається відповідно до змін соціально-економічних умов життя суспільства. Власність, як зазначав К. Маркс – це «ставлення індивідів один до одного відповідно до їх ставлення до матеріалу, знарядь і продуктів праці» [242]. На основі цих положень дослідники намагалися сформулювати загальне поняття власності й права власності, виявити коло суспільних відносин, що отримали у праві власності юридичне вираження.

Багато років тривали дискусії про те, чи можна визначити власність як присвоєння, чи власність – це суспільна форма присвоєння, або, нарешті, власність – це стан присвоєності, тобто приналежність засобів або продуктів виробництва індивіду або колективу. Останню точку зору підтримує, наприклад, І. Лазня, який стверджує,

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

що «власність за своєю сутністю є приналежністю... Оскільки ж приналежність є ставленням до матеріальних благ як до своїх, тобто відношення, що вже відбулося, то й власність визначається статикою відносин між людьми з приводу матеріальних благ (об'єктивних умов відтворення)» [98, с. 30].

Цей погляд заслуговує на увагу, проте в ньому об'єкти привласнення, по-перше, обмежуються матеріальними благами; по-друге, дещо аморфним є вислів «...з приводу матеріальних благ». Адже одна справа, коли йдеться про відносини з приводу привласнення, інша – з приводу володіння чи користування. Крім того, сутність власності не може означати приналежність, бо глибинна сутність будь-якої економічної категорії розкривається лише через суперечність. Така позиція автора є продовженням напрямку, прихильники якого намагалися розкрити зміст власності з допомогою юридичних категорій «володіння», «розпорядження» й «користування». Але ці категорії – лише повноваження, атрибути власності, з допомогою яких зміст її як економічної категорії не може бути розкритий. Крім того, існує думка, що власності як самостійної економічної категорії взагалі немає, і мова про неї може йти лише як про правову власність [98].

За роки незалежності у працях вітчизняних економістів давалося різнобічне і досить суперечливе тлумачення категорії «власності». У підручнику «Основи економічної теорії» за редакцією Ю. Ніколенка стверджується: «Власність – це ядро системи виробничих відносин, серцевина кожного суспільного способу виробництва. Її ще називають основним, визначальним виробничим відношенням» [148, с. 44]. Перед нами, по-перше, – взірць підміни однієї категорії іншою (йшлося про місце власності в економічній системі, а не в системі виробничих відносин). По-друге, замість власності як системи економічних відносин вона визначається як основне виробниче відношення.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

У даному випадку автор неправомірно ототожнює економічні й виробничі відносини і, крім того, зводять власність на засоби виробництва до власності загалом. В останній категорії окремими об'єктами власності й відносин між людьми з приводу привласнення цих об'єктів, крім власності на засоби виробництва, слід виділяти власність на робочу силу, послуги, предмети споживання, інтелектуальну власність. Ототожнення авторами підручника економічних і виробничих відносин виявляється в тому, що до складу останніх вони зарахували значну частину організаційно-економічних відносин з приводу концентрації, спеціалізації, кооперування, конкуренції, взаємодопомоги, обміну виробничим досвідом [148]. Але насправді більшість цих відносин належить до техніко-економічних. Інші дослідники [149] дещо спрощено підійшли до категоріального визначення власності. Уникаючи відповіді на запитання «Що таке власність?», зазначають, що вона існує на трьох рівнях. «Перший з них – матеріально-натуральний (заводи, ферми, лікарні, навчальні та наукові заклади тощо), другий – юридичний, коли йдеться про правове оформлення володіння, розпорядження ним та використання, і третій – політекономічний, який відображає реальне, а не юридичне присвоєння результатів економічної діяльності» [149, с. 12].

У зазначеній характеристиці викликає сумнів вираз «матеріально-натуральний рівень». Із наведених прикладів (заводи, ферми) жоден не є натуральним. На нашу думку, доцільніше такий рівень називати матеріально-речовим. Крім того, при визначенні третього рівня власності автори обмежилися привласненням результатів лише економічної діяльності, але упустили привласнення умов виробництва.

До організаційно-економічних відносин, на їхню думку, належать форми й методи господарювання, характерні для всіх галузей економіки, зокрема ринкова система, у

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

центрі якої – товарно-грошові відносини, а також підприємство. Загальними організаційно-господарськими відносинами автори називають відносини у сфері грошового обміну, ціноутворення, фінансів та кредиту, маркетингу, менеджменту, біржової справи тощо [149]. З перелічених елементів до організаційно-економічних відносин можна, на нашу думку, віднести лише менеджмент (тією мірою, якою він не зачіпає управління власністю), маркетинг. Інші елементи мають аспекти не лише організаційно-економічних, а й реальних відносин власності.

Зазначені автори розглядають власність як «суспільний спосіб поєднання робочої сили з засобами виробництва й відповідні до цього стосунки між людьми з приводу присвоєння матеріально-речових елементів і результатів виробничого процесу» [149, с. 37]. Перша частина цього визначення, тобто як суспільний спосіб поєднання особистісних і речових чинників виробництва, означає підведення одного невідомого (власність) під друге невідоме. У другій частині визначення долається попередній недолік і до об'єктів привласнення зараховуються матеріально-речові елементи виробничого процесу. Водночас із процесу привласнення випадає робоча сила. Частково вона опосередковано належить до об'єктів привласнення, коли йдеться про привласнення результатів виробництва, створених робочою силою. Недоліком цього визначення є те, що автори не з'ясовують місця власності у системі економічних відносин.

Унаслідок цього незрозуміло, чи відносять вони взаємозв'язки між людьми, що формуються у процесі виробництва, до відносин власності. Ця невизначеність посилюється тим, що в одному випадку основною в пануючій системі економічної влади вони називають власність на засоби виробництва, а в іншому зазначають що «ядром сукупності відносин власності є відносини специфічної індивідуальної власності» [149, с. 39].

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

Характеризуючи соціально-економічні відносини як систему зв'язків «людина – людина», автори відносять до них «закономірності розвитку відносин власності (передусім на засоби виробництва), тісно пов'язані з ними відносини розподілу й відтворення суспільного виробництва в цілому ...» [149, с. 12]. З цього випливає, що відносини розподілу й відтворення не належать до відносин власності. Таке твердження вимагає доведення, що у сфері розподілу й у процесі відтворення не здійснюється жодного привласнення, що, звичайно, не так.

Конкретизуючи своє тлумачення власності як соціально-економічної категорії, автори стверджують, що така сутність розкривається й реалізується в площині взаємодії «людина – людина» [248]. Таке твердження є одностороннім і рівнозначне тому, що виробничі відносини, а, отже, відносини власності, розглядаються як без об'єктні, не пов'язані з привласненням матеріальних благ. Привласнення, яке нічого не привласнює, К. Маркс називав суперечністю у самому предметі. Якщо прийняти точку зору авторів, то виробничі відносини реалізуються без взаємодії з розвитком продуктивних сил (форма розглядається без змісту).

Причини такого тлумачення соціально-економічної сутності власності полягають у певному змішуванні її з юридичним аспектом власності. «Власність же в юридичному розумінні, – зазначається у підручнику, – відтворюється системою зв'язків *людина – річ*. Як юридична категорія, власність відображає майнові відносини, свідомі вольові взаємозв'язки юридичних і фізичних осіб із приводу привласнення благ, що закріплюються системою відповідних прав власності» [98, с. 59]. У власності як соціально-економічній категорії реальні економічні зв'язки й відносини між людьми (це можуть бути юридичні та фізичні особи) також пов'язані з привласненням матеріальних благ (і не тільки). Але на відміну від юридичної

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

власності, де вони мають характер вольових і відображаються у категоріях права «володіння», «розпорядження», «користування», втілюються у системі економічних категорій, передусім у привласненні різних елементів (заробітна плата, податкові відрахування з неї) і додаткового продукту (прибуток, відсоток, рента).

Ще одним доказом змішування двох аспектів власності є те, що автори складовими привласнення вважають відносини володіння, розпорядження й користування [149], тоді як вони є вузловими категоріями права (про що самі автори стверджували раніше), а привласнення може конкретизуватися щодо об'єктів та суб'єктів привласнення, окремих сфер суспільного відтворення.

Проте недоліком концепції автора щодо проблеми власності є відсутність уточнюючої характеристики щодо співвідношення власності й економічних та виробничих відносин. Частково прояснює цю ситуацію виділення законів розвитку відносин власності та економічних зв'язків між людьми, віднесення їх до типу специфічних законів, з одного боку, та законів, властивих організаційно-економічним відносинам, які є спільними для різних епох, – з іншого.

Загалом в останні часи публікацій присвячених теоретико-методологічним проблемам власності, стали винятком. Мало з'являлося й монографічної літератури з даного питання, в деяких публікаціях рівень наукового осмислення цієї проблеми був недостатнім.

В. Положій та Л. Чижов стверджують, що «власність – це не просто надбання, не майно й не річ, а форма суспільних відносин, що зумовлюються походженням і економічним змістом засобів виробництва та засобів відтворення робочої сили, оточуючого середовища» [156, с. 6]. У наведеному визначенні наголошується, насамперед, що власність є формою суспільних відносин. Ця характеристика є беззмістовною й методологічно хибною,

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

оскільки десятки інших явищ і процесів у різних сферах суспільного життя можуть також бути названі формою суспільних відносин. Такі відносини є конкретизацією поняття «суспільство» й містять не лише економічні, а й соціальні, політичні, правові, культурні, національні, психологічні аспекти тощо, а ціла низка елементів кожної з цих підсистем може бути названа формою суспільних відносин.

«Ці відносини, – на думку авторів, – проявляються нероздільною тріадою: 1) суб'єкт власності, тобто той, хто чимось володіє; 2) об'єкт власності, тобто те духовне чи матеріальне надбання, яке комусь належить; 3) право першого елемента тріади стосовно другого. Іншими словами, власність – це чиєсь законне право чим-небудь володіти, включаючи право користуватися та розпоряджатися» [156156, с. 6]. Помилково, з'ясовуючи економічний зміст власності, зводити її до вузлових категорій права (володіння, розпорядження й користування) замість економічних категорій (привласнення та його форми). Водночас виділення суб'єктів власності відповідає вимогам економічного аналізу цієї категорії.

Автори монографії «Власність у ринковій системі господарювання» визначають цю категорію як «суспільні відносини між людьми (економічні, правові, політичні й побутові), пов'язані з відчуженням, присвоєнням, володінням, розпорядженням матеріальними та іншими благами й отриманим від їх використання доходом» [116, с. 42]. У цьому визначенні здійснена спроба синтезу окремих аспектів власності в єдину соціологічну категорію. Проте, на нашу думку, при цьому автором не враховані деякі аспекти цієї категорії (наприклад, соціальний). До того ж власність представлена через єдність категорій привласнення й відчуження, що, на перший погляд, є цілком логічно (один суб'єкт привласнює, інший відчужує) й відповідає вимогам принципу суперечності.

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

Подібну точку зору щодо співвідношення категорій «привласнення» – «відчуження» висловлює О. Гош [47, с. 7], стверджуючи, що «власність можна визначити як відношення між людьми з приводу привласнення, функціонування й відчуження життєвих благ» [47, с. 171]. Насправді ж сама категорія привласнення є єдністю матеріально-речового змісту та суспільної форми, а, отже, єдністю протилежних сторін, тобто має власний економічний зміст без зіставлення з іншою категорією. Якщо йдеться про товарне виробництво, де діє закон вартості (основним змістом якого є обмін еквівалентів), то привласнення товару покупцем через механізм купівлі-продажу супроводжується привласненням товаровиробником відповідного грошового еквівалента. Водночас відбуваються й процеси відчуження, які здійснюються з боку обох суб'єктів ринкових відносин. У такому контексті власність можна розглядати як економічні зв'язки й відносини між людьми з приводу лише привласнення матеріальних благ й послуг. Крім того, категорію «відчуження» у поєднанні з поняттям «привласнення» доцільно вживати, коли між суб'єктами товарно-грошових відносин відбувається нееквівалентний обмін. Так, за купівлі-продажу товару робоча сила відчуження її найманим працівником не супроводжується привласненням відповідної частки заробітної плати.

На думку М. Хохлова, «поглиблення уявлень про економічний зміст власності має, очевидно, здійснюватися в напрямі аналізу й осмислення реальних форм її прояву в процесі господарської діяльності... Проблема переводиться в площину: що привласнюється, хто привласнює і як привласнює. Ключові юридичні категорії суб'єкта й об'єкта власності переходять таким чином у категорії матеріально-речових і особистих, суб'єктивних чинників виробництва, а неодмінна юридична вимога – умова здійснення права власності – у категорію господарського механізму

реалізації власності» [227, с. 29]. Безсумнівним позитивним моментом цієї точки зору є відокремлення юридичного аспекту другорядного похідного значення. Водночас автор не наводить позитивного визначення категорії «власність», зазначаючи при цьому, що «економічний зміст власності особливо гостро проявляється в постприватизаційний період, коли на ділі з'ясовується здатність нових форм господарювання... досягти більш високого рівня ефективності виробництва» [227, с. 30]. Виходячи з цього, можна стверджувати, що економічний зміст власності розкривається лише у процесі привласнення прибутку, заробітної плати, дивідендів тощо.

«На підставі аналізу економічної літератури, методологічних засад її дослідження можна узагальнити сутність категорії *власність*. У політекономічному аспекті з урахуванням того, що закон і сутність – категорії однопорядкові, власність повинна розглядатися як система внутрішньо-необхідних, сталих, стійких, загальних соціально-економічних зв'язків та відносин між людьми (а, отже, між трудовими колективами, соціальними верствами і групами) з приводу привласнення засобів виробництва, предметів споживання, робочої сили, об'єктів інтелектуальної власності, інформації, послуг у всіх сферах суспільного відтворення – виробництві, розподілі, обміні й споживанні» [242].

«Виходячи з домінуючої ролі економічних відносин у системі суспільних відносин, економічний аспект власності є найважливішим, реальним і визначає інші аспекти, тобто власність у юридичному, політичному, соціальному та психологічному аспектах. Основними формами власності в юридичному аспекті є володіння, розпорядження й користування, приналежність (яку виділив І. Лазня) тощо, а також їх можливі комбінації (наприклад, поєднання володіння з розпорядженням тощо) й оз-

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

начає правове закріплення цих форм у юридичних законах, постановах, нормах, праві власності» [98].

Відсутність чіткої специфікації прав власності спричиняє зростання тіньової сфери (це характерно для сучасного стану української економіки), що має негативні наслідки для економічної системи загалом. Підприємства неефективно використовують належні їм ресурси. Вони здебільшого не мають права власності на землю, будівлі, споруди, обладнання. Стимули для інвестування – недостатні. Тіньова економіка – це не лише «чорний ринок», а й та частина діяльності зареєстрованих економічних суб'єктів, яка «не лежить на поверхні». Тому підприємства, які потерпають від недосконалого законодавства, менше будують, менше інвестують, не впроваджують інновації, тобто не очікують відповідної компенсації за свої зусилля. Навпаки, забезпечення повних специфікованих прав власності зумовлює зростання капіталовкладень (власники впевнені, що ніхто інший не скористається результатом їхньої праці). Отже, юридичний бік власності, у даному випадку право власності – це не лише надане законом право володіти капіталом, а й у певному розумінні передумова формування стимулів для примноження багатства шляхом капіталовкладень, інновацій, забезпечення позитивної динаміки економічного зростання, створення нових робочих місць тощо.

Для того, щоб правові норми стали реальними, повинен відбуватися процес присвоєння власності. Присвоєння – це динаміка власності, форма економічної реалізації. Лише тоді, коли власник присвоює ренту, відсоток або прибуток, правові форми власності перетворюються на її економічну форму, систему виробничих відносин.

«Відносини економічної реалізації власності, – зазначає І. Лазня, – у кінцевому підсумку завжди мають на меті задоволення матеріальних економічних потреб власника, економічних умов виробництва й безпосередніх

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

виробників, що є неможливим без фактичного привласнення...» [98, с. 36].

Домінуючий тип власності на засоби виробництва в суспільстві визначає певний спосіб поєднання особистісних і речових чинників виробництва. Ця категорія має фундаментальний характер. Реалізація ж відносин власності характеризує її соціально-економічні функції, пов'язані з фактичним привласненням життєвих благ, розгортання її у відтворювальному процесі, тобто практичну діяльність (функціонування) суб'єктів привласнення. Отже, власність та відносини її економічної реалізації – взаємопов'язані поняття. Це два аспекти економічної категорії власності, її зміст і форма.

«Привласнення матеріальних і духовних благ здійснюється в усіх фазах суспільного відтворення. Визначальним з них, згідно з вимогами принципу примату виробництва, є привласнення у безпосередньому процесі виробництва (первісне привласнення). Вторинне (похідне) привласнення здійснюється через розподіл, обмін і споживання життєвих благ» [98, с. 56], йому притаманні специфічні закономірності розвитку.

Власність у політичному аспекті виражає вплив економічної власності на розподіл влади, сфер політичного впливу. На думку Г. Задорожного, влада – це модифікація самої власності, оскільки власність існує у будь-якому випадку, а влада залишається власністю через свій об'єкт – економічні ресурси [68].

Соціальний аспект власності – це процес утворення класів і соціальних груп, а також їх взаємодія залежно від ставлення до засобів виробництва, додаткової вартості та інших об'єктів. Цей аспект також набуває великого значення у процесі докорінної трансформації економічної системи, насамперед у вигляді формування нових класів і прошарків – підприємців, менеджерів, фермерів тощо.

Власність в економічному аспекті, як і будь-яке економічне явище, має дві сторони відповідно до вимог

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

принципу суперечності: матеріально-речовий зміст та суспільну форму. «З погляду матеріально-речового змісту власність є сукупністю об'єктів присвоєння, до яких належать засоби виробництва, робоча сила, предмети споживання, інтелектуальна власність (ноу-хау, патенти, ліцензії, послуги, інформація тощо). З погляду суспільної форми власність є сукупністю зв'язків і відносин між суб'єктами привласнення. Залежно від суб'єктів привласнення вона поділяється на три основні типи: 1) державна власність (якщо вона справедливо задовольняє інтереси всіх верств населення, то перетворюється на суспільну); 2) колективна власність; 3) приватна власність» [242].

Важливим аспектом забезпечення ефективного використання суб'єктів господарювання як державної, так і приватної власності є здійснення щодо них належного управління. В цьому контексті процеси реформування відносин власності повинні сприяти впровадженню як суб'єктів господарювання корпоративні структури, які в процесі еволюції ринкової економіки визначені як найбільш доцільні організаційно-правові форми господарювання. Це забезпечується значною мірою завдяки впровадженню корпоративного управління, якому притаманні демократичні риси. Корпоративне управління – це поєднання норм законодавства, нормативних положень і практики господарювання в приватному секторі, що дозволяє товариствам залучати фінансові та людські ресурси, ефективно здійснювати господарську діяльність і таким чином продовжувати своє функціонування, нагромаджуючи довготермінову економічну вартість шляхом підвищення вартості акцій і дотримуючи при цьому інтереси акціонерів та суспільства загалом.

Таке трактування дозволяє впевнено підходити до визначення корпоративного управління, досліджувати його як особливий тип управління з метою підвищення регулятивності, розробляти відповідні практичні рекомен-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

дації щодо механізмів його функціонування для організацій різних типів.

Таким чином, розгляд та критичний аналіз різних поглядів фахівців на сутність категорії «власність» дозволяє дійти наступних висновків. Достатньо виваженим та тим, що відповідає сучасним реаліям економічного життя є визначення сутності відносин власності як фундаментальних з позиції формування економічних та правових відносин та забезпечення функціонування суб'єктів ринкових відносин. Структуризація відносин власності на основі визначення так званого пучка правочинностей та надання їм легітимності дозволяє застосувати різноаспектний аналіз відносин власності на різних рівнях в залежності від особливостей завдань, що вирішуються. Як первинний аспект розгляду відносин власності є оцінка сукупності взаємовідносин, що виникають стосовно привласнення чи відчуження об'єктів між господарюючими суб'єктами, які можуть представляти як фізичних, так і юридичних осіб різних форм власності та господарювання. На наступному етапі відносини власності слід розглядати стосовно загальноприйнятої тріади їх прояву, тобто з позицій «володіння», «використання» та «розпорядження». Позитивний вплив на врегулювання відносин власності забезпечує їх виокремлення до окремих напрямів, які дозволяють використовувати об'єкти власності найбільш ефективним способом. В цілому ж на макроекономічному рівні такий підхід сприяє забезпеченню конкурентоспроможності національної економіки та підвищенню її соціально-економічної ефективності. Конструктивність цих підходів дозволяє їх рекомендувати як базові при формуванні як методології здійснення процесів реформування відносин власності, так і забезпеченню дієвого управління державною власністю, котра має на меті виконання притаманних їй державоутворюючих функцій.

### 1.3. Еволюція становлення та розвитку комунальної власності в Україні

Після проголошення незалежності України, постали важливі проблеми, пов'язані з розбудовою місцевого самоврядування як одного з атрибутів демократії. У колі цих проблем особлива роль належить утвердженню правових засад права власності територіальних громад, тобто комунальної форми власності.

«Після тривалого панування тоталітарного режиму, відродження місцевого самоврядування, основою якого є комунальна власність, має на меті не повернення назад, а рух вперед – шляхом адміністративно-територіальної реформи, децентралізації, до створення такої системи місцевого самоврядування, яка в змозі виконувати покладені на неї функції вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Ця система має спиратися на минулий вітчизняний досвід, враховувати тенденції розвитку сучасного українського суспільства, а також досвід комунальних (муніципальних) реформ у зарубіжних країнах» [241].

Термін «комунальна власність» походить від поняття комуна, в перекладі з французької мови «commune» означає община, а з латинської – communis – спільний. В ряді зарубіжних країн комунальна власність має назву муніципальної форми власності. Така форма власності розглядається як один із різновидів публічної або громадської власності [241].

Цікаво те, що як нині, так і впродовж усього свого існування терміни «комуна» і «комунальний» використовуються для визначення сукупності понять, пов'язаних з адміністративно-територіальним поділом держави, з організацією самоврядування різних типів поселення. Так, у середні віки комуна – це міська організація в Західній Європі, що домоглася права на самоврядування, незалеж-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

но від феодалів. Наприкінці XVIII ст., в період Великої Французької революції, комуна – муніципальне самоврядування в Парижі та інших містах. Зараз так називається нижча адміністративно-територіальна одиниця. поселення міського чи сільського типу в сучасних Франції, Італії, Бельгії та деяких інших країнах.

Муніципальна власність утворює власну економічну основу місцевого самоврядування. Подібна форма власності – один із інститутів, що впливає на функціонування фінансів місцевих органів влади. Використання майна муніципальної власності є одним із джерел доходів місцевих органів влади. В окремих країнах доходи від використання нерухомого майна муніципальної власності становлять 10–15% загальних доходів муніципальних бюджетів.

Поняття «комунальна власність» у законодавстві України запроваджується в грудні 1990 р. з прийняттям Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Законодавством визначено, що комунальна власність становить основу місцевого самоврядування, а також те, що управління комунальною власністю здійснюють від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування. [161]

У правовому регулюванні комунальної власності багато науковців виділяють два етапи: перший – з моменту прийняття Закону Української РСР «Про власність» (1991–1996 рр.), другий – після прийняття Конституції України (1996 р.) – до теперішнього часу.

Перший етап – це початок реального формування комунальної власності, на якому:

– було створено політичні, економічні та правові передумови формування комунальної власності;

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

– розроблено деякі організаційно-нормативні, методичні, фінансові підходи до формування комунальної власності;

– нормативно-правовим шляхом було затверджено перелік державного майна, яке передається до власності адміністративно-територіальних одиниць, та регламентовано порядок здійснення цієї передачі;

– здійснено передачу майна, що перебувало у віданні міністерств, відомств та інших органів, уповноважених управляти державним майном, до комунальної власності;

– законодавчо-правовим шляхом були обгрунтовані джерела формування та поповнення комунальної власності.

Головними джерелами формування комунальної власності було визнано перерозподіл державної власності та передачу об'єктів державної власності до власності адміністративно-територіальних одиниць, а також нормативно-правове оформлення права володіння майном, що раніше належало відповідній раді народних депутатів, створювалося чи купувалося за рахунок належних їй коштів. Джерелом поповнення комунальної власності, за пропозиціями рад, були визначені продаж або безоплатна передача у власність місцевих органів влади підприємств, організацій, установ чи їхніх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать іншим суб'єктам власності й мають важливе значення для соціально-економічного розвитку відповідної території.

Прийнятим у лютому 1991 р. Законом Української РСР «Про власність» визнано правовий режим майна комунальної власності. Згідно зі ст. 31 цього Закону, комунальну власність, як власність адміністративно-територіальних одиниць, поряд із загальнодержавною (республіканською) власністю, віднесено до державної власності.

[161]

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Таким чином, на першому етапі на комунальну власність (власність адміністративно-територіальних одиниць), як правило, поширювалось правове регулювання, встановлене для державної власності, за винятком тих випадків, коли правові норми стосувались виключно загальнодержавної або комунальної власності. Наприклад, на загальнодержавну та комунальну власність поширювались положення ст. 37 та ст. 39 Закону «Про власність», якими встановлювався правовий режим майна державного підприємства та державної установи.

Відповідно до ст. 33 Закону «Про власність», «управління державним майном, віднесеним до комунальної власності, від імені населення адміністративно-територіальних одиниць здійснюють місцеві ради народних депутатів України, а також уповноважені ними державні органи. Ці органи вирішують питання створення підприємств, визначення цілей їхньої діяльності, здійснюють контроль за ефективністю використання довіреного їм державного майна та інші правомочності: відповідно до законодавства України. Таким чином, суб'єктами права комунальної власності стали адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад народних депутатів» [161].

«Об'єктами права комунальної власності визначалося майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворених ними органів, кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства, майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування, майно підприємств, місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, враховуючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території» [161].

## Розділ І. Поняття власності і право комунальної власності

---

Фактично, право комунальної власності в Україні почало здійснюватися з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)», «а згодом – із прийняттям ще кількох постанов аналогічного характеру. Цими постановами було започатковано правові основи формування і набуття права комунальної власності та реальну економічну базу для вирішення соціально-економічних завдань розвитку комунального господарства. Ними визначався перелік державного майна України, яке передається до комунальної власності, та порядок розмежування майна між власністю областей, міст Києва та Севастополя, районів, міст обласного підпорядкування та власністю інших адміністративно-територіальних одиниць, порядок передачі майна, яке перебувало у власності міністерств і відомств України, інших органів, уповноважених здійснювати управління державним майном, а також від однієї адміністративно-територіальної одиниці до іншої» [155].

Передача майна здійснювалася міністерствами та відомствами України, органами, уповноваженими управляти державним майном. Встановлювалася процедура передачі майна до комунальної власності по вертикалі місцевих рад та їхніх виконкомів. Розмежування майна між власністю областей, міст Києва та Севастополя і власністю районів, міст обласного підпорядкування, районів у містах Києві та Севастополі здійснювали облвиконкоми. Київським та Севастопольським міськвиконкоми.

Розмежування майна між власністю районів, міст обласного підпорядкування і власністю районів у містах, містах районного підпорядкування, сіл, селищ здійснювали відповідно міські та районні виконавчі комітети.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Передача майна здійснювалася безоплатно. У процесі формування комунальної власності визначено право обласної комунальної власності, право районної комунальної власності, право міської комунальної власності, право районної в місті комунальної власності, право сільської та селищної комунальної власності.

З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р., розпочався другий етап розвитку правового регулювання інституту комунальної власності, який ознаменувався юридичним відокремленням комунальної власності від державної: тут вперше комунальна власність запроваджується як самостійна форма власності, відокремлена від державної. Тобто Конституція України відображає зміну економічної природи і правового режиму майна комунальної власності.

«Згідно з Конституцією України, комунальна власність є власністю відповідної територіальної громади. Сама територіальна громада розглядається як спільність громадян України – жителів міста, селища, села, яка наділена правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та Законів України. Матеріальною і фінансовою основою 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, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Отже, за Конституцією – суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, а від її імені – представницький орган місцевого самоврядування» [90].

Комунальна власність є самостійною і рівноправною формою власності поряд з такими, як державна і приват-

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

на. За своєю економічною природою, комунальна власність є колективною формою власності, оскільки відображає відносини колективного присвоєння жителями міст, сіл, селищ та об'єднань сіл коштів, об'єктів та майна цієї власності, ставлення до них як до своїх. Територіальна громада, маючи статус територіального колективу громадян України, є колективним власником коштів, об'єктів та майна комунальної власності.

У світлі положень Конституції України старий Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» не відповідав вимогам часу і йому на зміну було прийнято новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Цей Закон поряд із Конституцією став одним із основних джерел права комунальної власності: в ньому визначені економічні та фінансові засади місцевого самоврядування, коло суб'єктів та об'єктів комунальної власності, самостійність місцевих бюджетів тощо. [168]

Перш за все, вказаний Закон визначив право комунальної власності як право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Реальність і ефективність місцевого самоврядування визначається насамперед матеріально-фінансовими ресурсами, які знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування і які в своїй сукупності становлять фінансово-економічні основи місцевого самоврядування. Згідно з п. 3 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, які перебувають у комунальній власності територіальних

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

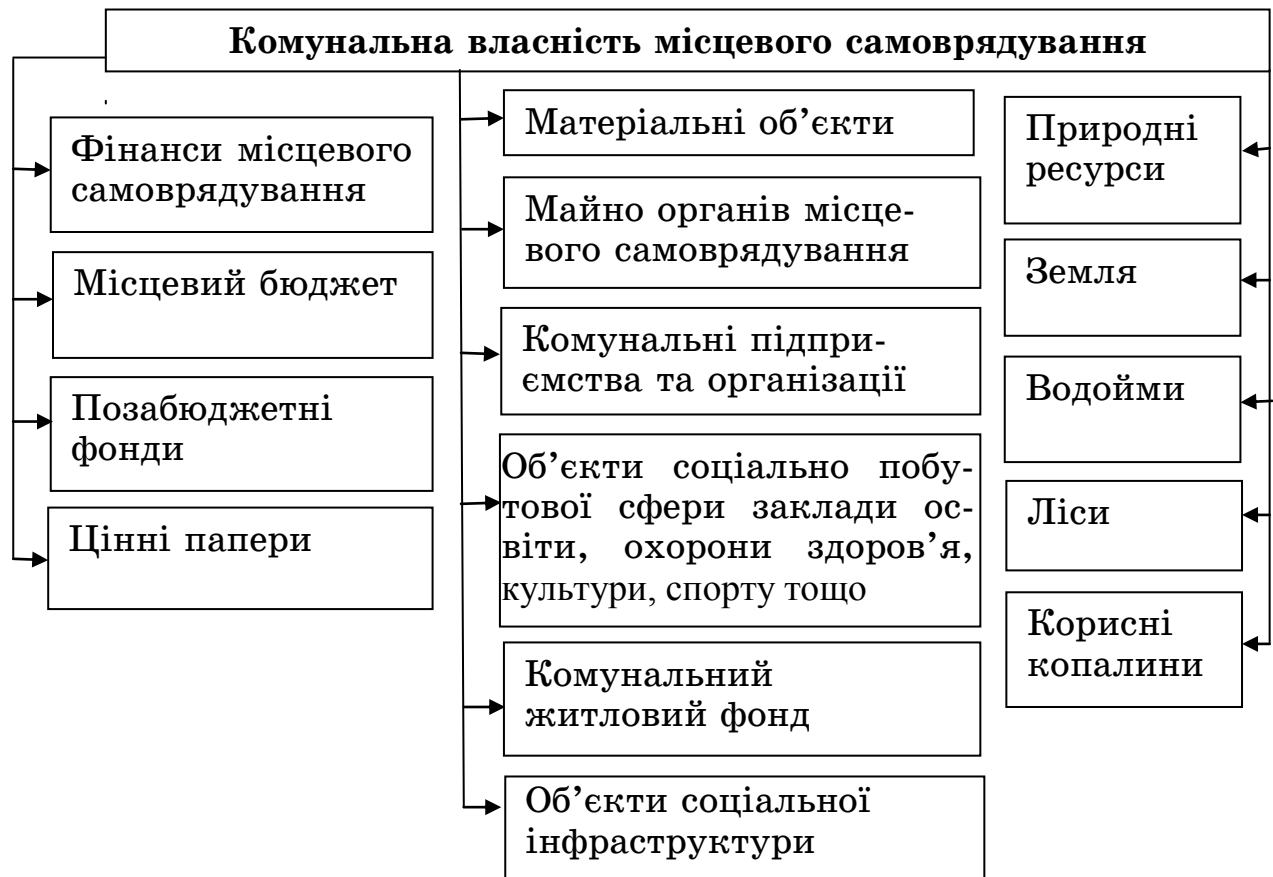
---

громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. У даній частині статті закладено інтегрований підхід щодо визначення економічних та фінансових основ місцевого самоврядування, який би поєднував місцеві і загальнодержавні інтереси, в тому числі державну підтримку місцевого самоврядування – з метою ефективного управління територіями, забезпечення потреб населення тощо. При цьому за державою залишається установа (законодавча), контролююча і регулююча функції, а місцевому самоврядуванню надається можливість – у межах Конституції України і законів, – під державним контролем та під власну відповідальність самостійно вирішувати питання щодо формування і розпорядження комунальною власністю, місцевим бюджетом і т.д. Комунальна власність – самостійна форма власності. Вона жодним чином не є різновидом державної власності, хоча з точки зору економіки схожа на державну власність, адже обидві вони представляють собою форми колективної власності (присвоєння). Держава і територіальна громада – різні суб'єкти власності, органи місцевого самоврядування можуть діяти цілком самостійно. Різниця між комунальною та державною власністю полягає у розв'язанні завдань при управлінні цими формами власності. Державна форма власності охоплює галузі національної економіки, а комунальна – власність територіальної громади.

В ході здійснення реформи місцевого самоврядування відбувся активний процес добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі в управлінні об'єктами комунальної власності. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» проголошує, що об'єднана територіальна громада є правонаступницею всього майна територіальних громад,

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

що об'єднуються. Це майно є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади [163]. Основні складові комунальної власності подано на рисунку 1.3.



*Рис. 1.3. Об'єкти комунальної власності*

Наведені об'єкти потенційно є в комунальній власності територіальної громади. Комунальна власність виступає невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування, без неї воно є недієздатним утворенням. Комунальна власність покликана задовольняти економічні, соціальні, культурні потреби територіальної громади, в тому числі приносити їй доходи що спрямовуються на її розвиток.

Залежно від економічної спроможності комунальна власність може бути трьох видів:

– прибуткова, від використання якої можна отримати додаткові фінансові ресурси;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

– нейтральна, що забезпечує лише покриття затрат на її утримання;

– дотаційна, яка потребує цільового фінансування з місцевого бюджету чи інших джерел. [132]

Конституція України, закріплюючи та гарантуючи місцеве самоврядування, визначає економічні умови місцевого самоврядування. Це знаходить своє вираження насамперед у визнанні і в рівному правовому захисті, поряд з іншими формами власності, комунальної власності та у праві органів місцевого самоврядування самостійно управляти майном, що знаходиться у комунальній власності. Це положення Конституції України одержало дальший розвиток у пункті 5 ст. 16 Закону України № 280/97-ВР, де визначається, що від імені та в інтересах територіальних громад, права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Саме це положення є вихідним для закріплення прав і обов'язків органів місцевого самоврядування у відносинах з підприємствами, установами та організаціями комунальної власності, які, відповідно до статті 17 вищевказаного Закону, повинні будуватися на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Йдеться передусім про організаційну, правову та іншу залежність підприємств, установ та організацій від органів місцевого самоврядування, яка обумовлюється їх належністю до комунальної власності відповідних територіальних громад.

Майно, яке належить до комунальної власності і закріплене за комунальним підприємством, належить йому на праві повного господарського відання, тобто підприємство володіє, користується та розпоряджається зазначеним майном, вчиняючи щодо нього будь-які дії, які не суперечать закону та цілям діяльності, визначеним статутом підприємства (ст. 37 Закону України «Про власність» та п. 2 ст. 10 Закону України «Про підприємства в Укра-

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

їні»). Права підприємства щодо розпорядження закріпленим за ним майном визначені, зокрема, в пп. 5 та 6 ст. 10 Закону України «Про підприємства в Україні». Так, підприємство, якщо інше не передбачено чинним законодавством та його статутом, має право продавати і передавати іншим підприємствам, організаціям та установам, обмінювати, здавати в оренду, надавати безоплатно в тимчасове користування або в позику належні йому будинки, споруди, устаткування, транспортні засоби та інші матеріальні цінності, а також списувати їх з балансу. Але саме Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» накладає обмеження щодо вільного розпорядження підприємством закріпленого за ним на праві господарського відання комунального майна, наприклад підприємство за власним рішенням не в праві здійснити відчуження свого майна, оскільки воно не є власником цього майна. Власником комунального майна, в тому числі і закріпленого за комунальним підприємством, є територіальна громада, від імені та в інтересах якої права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Аналогічно встановлено і правовий режим майна комунальної установи (організації), яка також не є повноцінним власником свого майна, що закріплене за нею на праві оперативного управління.

Органи місцевого самоврядування, здійснюючи визначені законом правомочності щодо об'єктів комунальної власності, діють за принципом розподілу повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, а також сільськими, селищними, міськими головами.

Найбільш виразно підпорядкованість, підзвітність підприємств, установ та організацій комунальної власності проглядається в повноваженнях сільських, селищних, міських рад, які найповніше представляють інтереси

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

територіальних громад та здійснюють від їх імені і в їх інтересах права суб'єкта комунальної власності.

Відповідно до ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», виключно на пленарних засіданнях цих рад вирішуються, зокрема, питання: створення, ліквідації, реорганізації «та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності; встановлення для них розміру частки прибутку яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету: передачі іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення – відповідно до законодавства – підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі й з іноземними інвестиціями» [168].

До виключних повноважень сільських, селищних, міських рад, в яких досить виразно відображається пріоритет представницьких органів над їх виконавчими органами щодо управління підприємствами, установами та організаціями комунальної власності, належить «прийняття ними рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації, визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, а також вирішення інших питань, що пов'язані передусім з розпорядженням майном комунальної власності. І пояснюється це тим, що майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з

46

## Розділ І. Поняття власності і право комунальної власності

---

об'єктами комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню» [168].

«Функції безпосереднього управління майном комунальної власності в межах, визначених відповідною радою, здійснюють виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. Забезпечення належного управління і раціонального використання комунальної власності ставить перед органами місцевого самоврядування відповідальні завдання щодо логічного, зрозумілого, професійного та кваліфікованого їх вирішення, оскільки саме від ефективності діяльності в цьому напрямі залежить рівень становлення і утвердження місцевого самоврядування в межах територіальної громади, забезпечення визнаного державою права самостійності у реалізації цих питань. Самостійність при вирішенні цих питань полягає у вчиненні на власний розсуд дій та прийнятті рішень щодо вільного володіння, користування та розпорядження власністю територіальних громад, чим реально забезпечуються їх права та законні інтереси» [66].

Такі «повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління комунальною власністю безпосередньо впливають зі ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. як їх право і реальна здатність регламентувати значну частину державних справ і керувати ними, діючи у межах закону, під свою відповідальність в інтересах місцевого населення» [66].

У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування вправі передавати окремим громадянам та юридичним особам об'єкти, що перебувають у комунальній власності, у тимчасове або постійне володіння та користування, здавати їх в оренду, продавати, відчужувати іншим шляхом у порядку і на умовах, що не суперечать чинному

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

законодавству та власним рішенням, прийнятим із цього приводу, вчиняти інші угоди, а також обумовлювати умови використання за призначенням переданим в оренду, користування чи приватизованих об'єктів комунальної власності та землі.

До власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить також встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад, у тому числі того його розміру, який підлягає відповідно до зарахування в місцевий бюджет.

Виконавчі органи місцевого самоврядування вправі здійснювати контроль за використанням прибутків комунальних підприємств не лише на своїй території, а й філій, відділень та відокремлених підрозділів, які є їх частиною, але розташовані за межами територіальної громади.

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад. Зазначені повноваження випливають із закріплених ст. 17 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» відносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, побудованих на засадах їх підзвітності.

Заслуховуючи звіт керівника підприємства про роботу, орган місцевого самоврядування вправі обговорювати питання, пов'язані з виконанням ним статутних обов'язків, дотриманням законодавства про працю, договірних зобов'язань, природоохоронного законодавства, санітарних, протипожежних заходів, фінансової дисципліни і чинного законодавства, що регулює підприємницьку та іншу господарську діяльність. Разом з тим, орган місцевого самоврядування не вправі втручатися у здійснення

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

підприємством господарської діяльності, давати вказівки щодо її організації та організації технології виробництва, оскільки підприємці – відповідно до ст. 3 Закону України «Про підприємництво» – мають право без обмежень приймати рішення і здійснювати самостійно будь-яку діяльність, що не суперечить чинному законодавству.

До власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать також підготовка та внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна. Метою відчуження комунального майна є створення стабільної системи формування місцевого бюджету, формування системи місцевого господарства, підвищення соціально-економічної ефективності виробництва, залучення коштів для прискореного розвитку економіки відповідної територіальної громади. Розробляючи програми, цілі, пріоритети, порядок та умови відчуження комунального майна, виконавчі органи місцевого самоврядування мають визначити прогноз надходження коштів до місцевого бюджету та напрями їх використання, порядок оцінки об'єктів відчуження комунального майна, форми вирішення цих питань (викуп, аукціон, міна, безоплатна передача відчужуваного майна та ін.), пріоритетність права громадян на придбання комунального майна, надання пільг для придбання комунального майна членам трудових колективів та пріоритетність права трудових колективів на придбання майна комунальних підприємств.

Специфічним видом відчуження комунального майна є його приватизація, яка проводиться згідно Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [70].

Приватизація комунального майна здійснюється органами місцевого самоврядування. Суб'єктами приватизації є місцеві ради (сільські, селищні, міські ради), органи приватизації територіальних громад.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

«Порядок приватизації державного і комунального майна передбачає:

- формування та затвердження переліку об'єктів комунальної власності, що підлягають приватизації;
- публікація даного переліку на офіційному сайті відповідної ради та в електронній торговій системі (протягом 5 робочих днів);
- прийняття рішення про приватизацію об'єкта комунальної власності;
- проведення інвентаризації і оцінки;
- прийняття рішення про завершення приватизації (завершення відбувається з моменту продажу об'єкта нерухомого майна та відповідно реєстрації права власності на покупця і оформлюється наказом відповідного органу приватизації)» [70].

«Ініціювати приватизацію об'єктів комунальної власності можуть:

- органи приватизації;
- уповноважені органи управління майном;
- покупці» [70].

«Перелік об'єктів, що підлягають приватизації ухвалюється міською радою. У разі необхідності включення нових об'єктів до переліку, таке включення відбувається шляхом прийняття окремих рішень по кожному об'єкту майна.

Органи приватизації припиняють приватизацію об'єкта приватизації у таких випадках:

- включення об'єкта приватизації до переліку об'єктів, що не підлягають приватизації;
- виключення об'єкта великої приватизації з переліку об'єктів, що підлягають приватизації;
- ухвалення місцевою радою рішення про скасування попереднього рішення про приватизацію відповідного об'єкта комунальної власності» [70].

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

«Приватизація комунального майна здійснюється шляхом:

1) продажу об'єктів комунальної власності на аукціоні, у тому числі:

- аукціоні з умовами;
- аукціоні без умов;
- аукціоні за методом покрокового зниження стартової ціни та подальшого подання цінових пропозицій;
- аукціоні із зниженням стартової ціни;
- аукціоні за методом вивчення цінових пропозицій;

2) викупу об'єктів приватизації» [70].

Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» визначає термінологію, принципи приватизації, об'єкти та суб'єкти приватизації та детально подає покрокову технологію її здійснення [70].

Пропозиції виконавчих органів місцевого самоврядування про відчуження комунального майна та його приватизацію вносяться відповідній раді, яка, згідно з п 30 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», на пленарному засіданні приймає остаточне рішення щодо внесених пропозицій. Пропозиції виконавчих органів носять рекомендаційний характер. Прийняте ж радою рішення щодо поданих пропозицій є обов'язковим для виконавчих органів місцевого самоврядування. [168]

Про хід та результати відчуження комунального майна, виконавчі органи місцевого самоврядування подають раді письмові звіти. Форма звітів та періодичність їх подання встановлюються радою. Оскільки законом не передбачено обговорення звіту на пленарних засіданнях ради, виконавчий орган обмежується поданням його лише у письмовій формі.

Крім зазначених повноважень, виконавчі органи відповідних рад розглядають проекти планів підприємств і організацій комунальної власності, вносять до них зауваження і пропозиції, здійснюють контроль за їх виконан-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ням; встановлюють у порядку і в межах, визначених законодавством, тарифи з оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади, затверджують зручний для населення режим роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також здійснюють інші контрольні та організаційно-розпорядчі функції щодо підприємств, установ і організацій комунальної власності.

У власності територіальних громад знаходяться здебільшого підприємства, установи та організації, діяльність яких спрямована на задоволення колективних потреб і запитів сіл, селищ та міст. Як свідчить практика, переважну більшість об'єктів комунальної власності становлять підприємства, установи та організації житлово-комунального господарства, транспорту, заклади освіти, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо.

Відповідно до ст. 42 Закону № 280/97-ВР сільський, селищний, міський голова одноосібно призначає на посади та звільняє з посад керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад – крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів.

Найбільш повно зміст комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування розкриває стаття 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка розроблена відповідно до положення статей 142 та 143 Конституції України щодо матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування.

«Орієнтовний перелік об'єктів, що можуть перебувати у комунальній власності, визначений ч. 1 ст. 142 Конституції і деталізований зазначеною статтею. Відповідно до

## Розділ І. Поняття власності і право комунальної власності

---

цього, у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах (комунальній власності) може бути рухоме і нерухоме майно (житлові будинки, інші будівлі та споруди, у т. ч. і виробничого характеру – технологічне обладнання, шляхи, мости, шляхопроводи тощо); доходи місцевих бюджетів (місцеві податки та збори, цінні папери, прибутки від підприємницької діяльності підприємств комунальної власності, кошти, одержані від укладених договорів про відчуження комунального майна та ін.); земля; природні ресурси, що є у власності відповідних територіальних громад (природні й корисні копалини місцевого значення, ліси, водойми); підприємства, установи та організації, у тому числі банки; страхові товариства; пенсійні фонди; частка в майні підприємств; житловий фонд (сукупність житлових квартир у житлових будинках, одноквартирні та багатоквартирні житлові будинки садибного типу); нежитлові приміщення; заклади освіти, культури, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження» [217].

До об'єктів права комунальної власності належать також об'єкти інженерної інфраструктури (споруди і мережі водопровідно-каналізаційного господарства, теплопостачання, електропостачання, газопостачання, об'єкти зовнішнього благоустрою), житлово-експлуатаційні та ремонтно-будівельні організації, підприємства побутового обслуговування населення, роздрібної торгівлі та громадського харчування та інші об'єкти, що безпосередньо здійснюють обслуговування споживачів і надають відповідні послуги територіальній громаді, а також прибутки місцевих бюджетів.

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно дер-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

жавою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Основним джерелом формування і набуття права комунальної власності була і продовжує залишатися передача у власність територіальної громади господарських та інших об'єктів, які розташовані на території територіальної громади, але належать державі. Законодавчим актом, який регламентує таку передачу, є Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. № 147 98-ВР. [174] Цей Закон, з урахуванням набутого досвіду, визначає основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну. Відповідно до Закону, об'єктами передачі є: цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів; нерухоме майно (будівлі, споруди, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва, приміщення); інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; житловий фонд та інші об'єкти соціальної інфраструктури (далі – об'єкти соціальної інфраструктури), які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій (далі – підприємств) або не увійшли до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації), у тому числі – не завершені будівництвом.

При передачі об'єктів права державної та комунальної власності сільські, селищні, міські ради – як представницькі органи місцевого самоврядування – виконують

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

роль суб'єкта комунальної власності і відповідно до п. 51 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;

На виконання Закону № 147/98-ВР було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 р. № 1482 «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», в якій деталізована процедура передачі об'єктів. Умови передачі майна, встановлені цією постановою, поширюються на всі об'єкти права державної та комунальної власності, у тому числі, передані в безоплатне користування самоврядним установам і організаціям, або в оренду.

Порядок передачі державного майна, яке перебувало у віданні міністерств і відомств України та інших органів, уповноважених управляти державним майном, а також від однієї адміністративно-територіальної одиниці до іншої започаткувався постановою Ради Міністрів Української РСР від 28 квітня 1980 р. № 285 «Про порядок передачі підприємств, об'єднань, організацій, установ, будинків і споруд» та постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 1996 р. № 678 «Про порядок передачі державного майна». В даний час питання передачі об'єктів права державної та комунальної власності регламентується зазначеною постановою Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 р. № 1482, якою затверджено Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності та Порядок подання і розгляду пропозицій щодо передачі об'єктів з комунальної у державну власність.

Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади, згідно з чинним законодавством, наділяються всіма правами власника – воло-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

діти, користуватися та розпоряджатися об'єктами права комунальної власності. Право володіння – це юридичне забезпечена і документально оформлена можливість мати у себе дане майно, утримувати його у власному господарстві (мати на балансі і т. ін.). Право користування означає застосування об'єкта власності у відповідності із його призначенням і на розсуд та бажання користувача. Власність, як володіння та користування можуть з'єднуватися в руках одного суб'єкта, або бути розділені між різними суб'єктами, а право розпорядження – це найвищий спосіб реалізації відносин власності між об'єктом та суб'єктом власності, що дає можливість поводитися по відношенню до об'єкта та використовувати його в рамках закону. Здійснюючи право власності, органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади на власний розсуд мають право вчиняти щодо належного їй комунального майна будь-які дії, що не суперечать закону, використовувати його для здійснення господарської та іншої не забороненої законом діяльності, зокрема, передавати об'єкти права комунальної власності безоплатно або за плату у володіння і користування іншим юридичним чи фізичним особам, здавати їх в оренду, віддавати у заставу, визначати в угодах і договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються або передаються в користування й оренду.

Законом України «Про оренду державного та комунального майна» [173] за органами місцевого самоврядування закріплені повноваження власника комунального майна, а саме: орендодавцями цілісних майнових комплексів підприємств. їх структурних підрозділів та нерухомого майна, що перебуває у комунальній власності, є органи, уповноважені саме органами місцевого самоврядування управляти комунальним майном; для об'єктів, що перебувають у комунальній власності. органи місцевого самоврядування визначають методику розрахунку та

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

порядок використання орендної плати, встановлюють порядок визначення та умови надання пільг орендарям збиткових та низькорентабельних підприємств, а також об'єктів, що мають важливе соціальне значення.

«Вирішуючи питання про відчуження комунального майна, органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади вправі укладати у встановленому законом порядку договори купівлі-продажу, міни, дарування з додержанням встановлених правил про укладення таких угод» [217].

Відчуження комунального майна має за мету зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Доцільність, порядок, форми та умови відчуження комунального майна, відповідно до п. 30 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської, районної у місті ради за пропозицією їх виконавчих органів. Одержані в ході відчуження комунального майна кошти є власністю територіальних громад та зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і використовуються за їх власним розсудом на фінансування, передбачених бюджетами відповідних територіальних громад заходів.

Відчуження на власний розсуд комунального майна у власність інших юридичних чи фізичних осіб не виключає примусового його відчуження у разі звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника – на підставі рішення суду.

Як і інші угоди майнового характеру, договори з відчуження комунального майна можуть бути у судовому порядку розірвані або визнані недійсними з передбаченими у таких випадках наслідками.

Із загального правила про відчуження майна з метою одержання прибутку впливає обов'язок органів місцевого самоврядування при здійсненні будь-яких майнових опе-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

рацій з комунальним майном (відчуження чи придбання) враховувати не лише доцільність таких заходів, а й інтереси економічних основ місцевого самоврядування, з огляду на те, що законом не допускається настання невігідних наслідків вчинення таких угод щодо рухомого чи нерухомого майна. Не допускається також створення невігідних умов для населення територіальної громади, якщо внаслідок відчуження або придбання майна можуть зменшуватися обсяг та погіршуватися умови надання послуг населенню.

Передбачений ст. 13 Конституції України державний захист прав усіх суб'єктів права власності та рівність усіх суб'єктів права власності перед законом рівною мірою стосується і права комунальної власності територіальних громад [90]. Це право є непорушним і обов'язковим для будь-яких державних органів чи службових осіб. Держава може гарантувати захист лише законних прав та інтересів власника комунального майна від будь-яких його порушень третіми особами. Якщо право комунальної власності набуто з порушенням встановлених законом вимог чи використовується всупереч призначенню, не виключається можливість оскарження набутого таким чином права в судовому порядку – шляхом пред'явлення відповідного позову зацікавленими особами. Рівність власників перед законом означає також забезпечення державою рівних умов здійснення територіальними громадами своїх прав у володінні, користуванні та розпорядженні комунальним майном. Тому об'єкти комунальної власності не можуть вилучатися у територіальної громади і передаватися іншим суб'єктам права власності без згоди територіальної громади або рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Відповідно до п. 9 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за сільськими, селищними, міськими, районними (у разі їх створення) радами

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

закріплено право вносити пропозиції до відповідних компетентних державних органів влади чи управління пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад об'єктів державної власності та власності, що належить іншим суб'єктам (підприємствам, установам, організаціям і їх структурним підрозділам), якщо такі об'єкти мають важливе значення для забезпечення комунально- побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад. [168] З цією ж метою відповідним радам надається право на переважне придбання у комунальну власність приміщень, споруд, об'єктів державної власності та власності інших суб'єктів, розташованих у межах територіальної громади і оголошених у встановленому порядку такими, що підлягають безоплатній передачі чи відчуженню в іншій формі. Переважне право на придбання майна ради мають незалежно від того, що на них можуть претендувати зацікавлені в цьому інші територіальні громади, які можуть скористатися таким правом лише при відмові територіальної громади від належного їм переважного права на придбання в комунальну власність відповідних об'єктів.

Сільським, селищним, міським, районним у містах радам надано також право мати будь-які об'єкти комунальної власності за межами їх територіальної юрисдикції. До таких об'єктів можуть належати окремі підприємства, банки, санаторії, будинки відпочинку, інші установи, шляхи сполучення, під'їзні колії залізничного транспорту тощо, які призначені для задоволення комунально-побутових і соціально-культурних потреб населення територіальних громад.

У ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що однією з підстав для набуття права комунальної власності є безоплатна передача об'єктів державою, іншими суб'єктами права власності у власність територіальних громад. Аналогічна підстава виникнення

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

права комунальної власності мала місце і до прийняття Конституції України, у зв'язку з чим пунктом 10 Прикінцевих та перехідних положень зазначеного Закону вирішується правовий статус такого майна і визначається, що передане у встановленому законодавством порядку до прийняття Конституції України державою майно до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць (які на той час існували) або набуте ними на інших законних підставах автоматично визнається комунальною власністю відповідних територіальних громад. Прийняття спеціальних рішень про віднесення такого майна до комунальної власності не вимагається, як і не вимагається прийняття рішення про відчуження майна, яке було передане до комунальної власності, але до прийняття Конституції відчужене у встановленому порядку.

Деякі об'єкти спільної власності територіальних громад можуть – за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад та рішенням районних чи обласних рад – передаватися до комунальної власності відповідних територіальних громад. Рішення щодо цього приймається у разі, якщо конкретний об'єкт спільної власності, розташований на території відповідної сільської, селищної, міської ради і призначений для задоволення потреб саме населення відповідних територіальних громад. Не може передаватися спільна власність у комунальну власність окремих територіальних громад, якщо таке рішення призведе до зменшення обсягу та погіршення умов надання послуг населенню інших територіальних громад.

Цим же пунктом Прикінцевих та перехідних положень Кабінету Міністрів України, разом із Фондом державного майна України доручалося у двомісячний строк із дня набрання Законом чинності подати на розгляд Верховної Ради України проект закону про комунальну власність. Однак, в силу різних обставин цей закон так і

60

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

не прийнятий. Новим поштовхом розвитку та використання комунальної власності стало формування спроможних територіальних громад. Серед напрямів та механізмів забезпечення спроможності територіальних громад є створення об'єднаних територіальних громад, бюджетна децентралізація, ефективне використання комунального майна та природних ресурсів, міжтериторіальне співробітництво об'єднаних громад.

У 2014 році Урядом України розпочато реалізацію широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачала передачу більших повноважень від центральної влади органам місцевого самоврядування, розширення їх ресурсної бази тощо. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333 затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основною метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [163].

Верховною Радою України протягом 2014–2024 років прийнято низку законодавчих актів з питань реалізації реформи децентралізації, зокрема закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» тощо.

У зв'язку з цим особливого значення набувають питання ефективного управління комунальною власністю,

зокрема в умовах реформування місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та розвитку співробітництва територіальних громад

#### **1.4. Зміст права комунальної власності**

Одним із головних елементів розвитку демократичного конституційного ладу є місцеве самоврядування. Для його ефективного розвитку та діяльності необхідне чітке правове забезпечення усіх його ланок. Однією з таких є право комунальної власності.

Право комунальної власності – це самостійна, колективна форма власності, якою наділяється територіальна громада для забезпечення соціально-економічних потреб населення та складає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» проголошує, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси [168].

В об'єктивному значенні під правом комунальної власності розуміється сукупність правових норм, які встановлюють та охороняють комплекс відносин з приводу належності певного майна територіальним громадам. В суб'єктивному плані право комунальної власності означає право громади на певну річ (сукупність речей), що включає в себе правомочності володіння, користування та розпорядження цими речами.

Суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади, а також органи місцевого самоврядування, що здійснюють право комунальної власності від імені територіальної громади – представницькі та вико-

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

навчі органи місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає таке визначення суб'єктивного права комунальної власності: це право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо так, і через органи місцевого самоврядування [168].

Об'єкти права комунальної власності це все майно, в тому числі і грошові кошти, яке належить територіальній громаді. До об'єкта права комунальної власності належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи, житловий фонд, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, соціального обслуговування тощо.

Процес створення комунальної власності реалізується за допомогою терміну «комуналізація». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в переліку підстав для здобуття права комунальної власності виділяє наступні:

1. Передача майна територіальним громадам безоплатно державою (тобто роздержавлення). Роздержавлення – це процес переходу державної власності в інші недержавні форми та види власності, що супроводжуються обов'язковою зміною власника. Процес безоплатної передачі в комунальну власність об'єктів державної власності юридично врегулювала Постанова Кабінету Міністрів України «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською власністю) і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)» від 5 листопада 1991 р. Фактично дія права комунальної власності в Україні розпочалася з прийняттям даної постанови КМУ. В 1998 р. було прийнято Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» (від 3 березня 1998 р.),

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

який передбачав перелік об'єктів, що підлягають передачі, та встановлював порядок зміни форми власності майна. Згідно з цими нормативними актами ініціаторами передачі об'єктів з державної в комунальну власність можуть бути місцеві ради, які визначають перелік об'єктів, що знаходяться на території громади і необхідні органам місцевого самоврядування для надання громадянських послуг [174]. В 2003 році було прийнято два важливі нормативні акти – Цивільний та Господарський кодекси України, в яких питання права комунальної власності набували подальшого розвитку [46].

2. Передача майна територіальним громадам безоплатно іншими суб'єктами права власності.

3. Створення майна органами місцевого самоврядування (створення об'єктів комунальної власності).

4. Придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку встановленому законом (купівля майна).

Земля в Україні може перебувати в комунальній власності. Право комунальної власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками, що належать територіальній громаді. Землі, що належить на праві власності територіальним громадам є у комунальній власності. У комунальній власності згідно Земельного кодексу України перебувають:

– усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності;

– земельні ділянки на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування.

Нещодавно було розширено право комунальної власності на землю. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 31 січня 2018 р. № 60 прийняв рішення щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Розпорядженням дору-

## Розділ I. Поняття власності і право комунальної власності

---

чається Держгеокадастру розпочати з 1 лютого 2018 р. передачу всіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад, крім тих земельних ділянок, які не можуть бути передані у комунальну власність.

Реалізуючи право власності власник комунального майна відповідно до законодавства України може здійснювати з ним будь-якій господарські операції. Зокрема, він може передавати його у постійне або тимчасове користування фізичним і юридичним особам, здавати в оренду, відчужувати за договором, використовувати як заставу, вносити як частку до статутного капіталу підприємств та господарських товариств, приймати рішення про приватизацію тощо. З метою надання громадських послуг органи місцевого самоврядування, користуючись правом комунальної власності, можуть продавати, купувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати в якості застави, передавати їх як внески до статутних фондів господарських товариств, коперативних установ та інших організацій. Виконавчі органи місцевого самоврядування у встановленому законом порядку створюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, установи, та заклади, визначають цілі їх діяльності та організаційні форми, затверджують статuti створених ними підприємств, організацій, установ. Відповідно до законодавства України вони регулюють ціни та тарифи на продукцію та послуги створених підприємств, взаємовідносини цих підприємств з відповідним бюджетом, встановлюють порядок використання прибутку, здійснюють контроль за ефективністю використання належного підприємствам майна, ведення фінансово-господарської діяльності, призначають та звільняють керівників цих підприємств, заслуховують звіти про їх діяльність, делегують своїх представників до спостережних рад господарських товариств, частка капі-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

талу яких належить органам місцевого самоврядування, а також вирішують інші питання використання об'єктів права комунальної власності, які передбачені законодавством України.

Органи місцевого самоврядування використовують об'єкти права комунальної власності з метою надання послуг населенню, а також з метою отримання прибутку. При цьому використання об'єктів права комунальної власності з метою отримання прибутку дозволяється лише за умов підпорядкування цілей отримання прибутку завданням надання громадських послуг.

Право комунальної власності захищається законом. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без безпосередньої згоди територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу за винятком випадків передбачених законом.

## **РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

### **2.1. Соціально-економічні та організаційно-правові передумови розвитку інституту комунальної власності в Україні**

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку України гостро постає проблема переходу на якісно новий рівень управління комунальною власністю і використання інноваційних методів, що сприяють підвищенню ефективності роботи з об'єктами комунального майна. В останні роки пошук шляхів ефективного управління комунальною власністю набуває особливої актуальності, оскільки одним з негативних результатів реформування цієї сфери стало те, що кількість об'єктів комунального майна скорочується рік у рік, а власність, яка перебуває в розпорядженні територіальних громад, здебільшого має високий рівень зношеності та занепаду.

Взаємозв'язок соціально-економічного розвитку території адміністративно-територіальних одиниць і управління комунальною власністю дає змогу стверджувати, що забезпечення якісного управління об'єктами комунального майна впливає на всі сфери життя територіальних громад. Зокрема, якість організації управління комунальною влас-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ністю безпосередньо має вплив на рівень життя населення, що пов'язано передусім з використанням об'єктів інфраструктури населенням конкретної адміністративно-територіальної одиниці та лише потім фінансовою забезпеченістю району для здійснення не тільки якісного управління комунальною власністю, й для стратегічного розвитку об'єктів управління загалом.

Інституції в сучасному організованому суспільстві відіграють значущу роль, і це сильно впливає на розвиток сучасної теорії інновацій. Особливо важливим аспектом стає вплив інституціоналізму, оскільки у період адміністративно-територіальної реформи, децентралізації в країні, головне завдання полягає у створенні та розвитку необхідних інститутів.

У науковій сфері існує велика кількість шкіл і концепцій інституціоналізму. Однак спільна риса для всіх їхніх напрямків виявляється у важливості емпіричного аналізу інституціонального середовища. Зокрема, ці дослідження дозволяють розкрити вплив інститутів на оптимальне використання обмежених ресурсів та забезпечення економічного зростання.

Один з основних принципів інституціоналізму – акцентування на позаекономічних факторах, які визначають суспільний розвиток. Крім технологічного аспекту, до таких факторів належать: політичні, соціальні, морально-етичні, етнонаціональні, нормативно-цільові й адміністративні.

Різноманітні підходи до розуміння інституцій, які знайшли своє відображення в наукових дослідженнях, можна умовно поділити на три основні напрямки.

Представники першого напрямку інтерпретують інституції як найбільш значущі аспекти економічної взаємодії. Його прихильники описують інституції як «правила гри – з урахуванням формальних та неформальних аспектів, які сприяють ефективності цих правил». Вони розрізняють

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

поняття «інституцій» й «організації», оскільки останні діють як учасники «гри за правилами».

У діяльності інституцій спостерігаються зростаючий фокус на внутрішньому аспекті та перехід від поверхових явищ до пошуку сутності інституцій як складових внутрішнього устрою, що визначають закономірності суспільного розвитку і забезпечують його єдність. У сучасних умовах доцільно сприймати інституції як явища вищого рівня, які регулюють суспільні процеси. Якщо раніше інституції розглядалися, залежно від підходу, як юридичні визначення, соціальні поведінкові форми, соціальні ролі чи організації, то сучасні умови сприяють їхньому сприйняттю як більш високорівневих явищ, що регулюють соціальні процеси.

Так, А. Гриценко, наголошує, що «в суспільстві немає нічого, що б не являло собою інституції. Інституції – це не просто елементи суспільства, це все суспільство, розглянуте в певному аспекті» [49, с. 21]. Зокрема, О. Яременко робить такі доповнення: «Традиція, норма, як безумовний спосіб господарюючої поведінки є чимось стійким, незмінним, стабільним» [250, с. 3].

Напрямок «інституційно-системне структурування» орієнтується на розкриття сутності інституцій шляхом об'єднання загальних принципів та практичної застосовності й систематизацію і чітке визначення їхньої ролі в соціальній структурі. Так, Р. Пустовійт визначає інституції як «звички і стереотипи мислення, притаманні значній спільноті людей» [183, с. 27].

Водночас, В. Мандибуря акцентує, що «інститути включають увесь спектр надбудовних соціальних відносин. Інститути як елементи системноорганізаційної структури суспільства поділяють на: 1) владно-організаційні інститути (інститути державної влади, інститут місцевого самоврядування); 2) базисно-господарські та функціонально-економічні системні інститути (інститут власності,

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

інститут підприємництва, інститут грошей, фінансово-кредитний інститут, інститут ціноутворення); 3) господарсько-асоціативні інститути (домогосподарство, фірма, держава); 4) асоціативно-соціальні інститути (партії, профспілки, суспільні об'єднання, громадські організації)» [113, с. 111].

Що стосується комунальної власності, то А. Ткачук, зокрема, зазначає: «Комунальну власність варто розглядати саме як одну з економічних форм власності, що розкриває присвоєння територіальними громадами міст, сіл чи селищ певного майна та пов'язані з цим суспільні відносини. Тому це визначення підкреслює розуміння того, що комунальна власність є колективною формоюності. Через це територіальна громада спільно володіє майном та коштами комунальної власності. Право комунальної власності варто розглядати в його об'єктивному та суб'єктивному значенні. Тому об'єктивно нею є сукупність конкретних правових норм, що направлені на охорону матеріальних благ, які належать територіальній громаді міста, села або селища та які визначають обсяг повноважень територіальної громади до необхідних благ» [213, с. 63]. Так, Н. Соловей трактує комунальну власність як «самостійну, колективну форму власності, якою наділяється територіальна громада (жителі міст, сіл, селищ) для забезпечення соціально-економічних потреб населення та яка складає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування» [204, с. 37]. Зокрема, І. Скляренко тлумачить комунальну власність як «вид публічного майна (власності), що належить територіальній громаді (жителям міст, сіл, селищ) та використовується з метою забезпечення або сприяння реалізації публічних суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб та передбачених законом повноважень органів місцевого самоврядування» [196].

Отже, на наше переконання, комунальна власність - це важливий функціонально-економічний інститут у сус-

## **Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю**

---

пільних відносинах, який визначає власність на ресурси і майно, що перебувають під управлінням територіальної громади. Існування цього інституту зумовлюється необхідністю забезпечення раціонального використання та збереження громадських ресурсів для досягнення соціальних, економічних і екологічних цілей та отримання однойменних ефектів.

Комунальна власність може стосуватися різних об'єктів, серед яких: комунальні будівлі, споруди, території, природні ресурси й інфраструктура, зокрема дороги, водопостачання, каналізація тощо. Одна з ключових рис комунальної власності полягає в тому, що її основним користувачем і власником є місцева громада або органи місцевого самоврядування, які відповідають за забезпечення громадських інтересів та розвиток відповідної території.

Цей інститут також передбачає регулювання прав і обов'язків у відносинах між органами місцевого самоврядування, громадою та іншими суб'єктами, які можуть бути зацікавлені у використанні комунальних ресурсів. Наприклад, органи місцевого самоврядування визначають правила надання доступу до комунальної інфраструктури, встановлюють механізми управління і розподілу ресурсів та також визначають вартість і умови надання послуг громадянам та підприємствам.

У контексті економічного розвитку і соціальної справедливості комунальна власність може бути інструментом забезпечення доступу до важливих ресурсів для всієї громади та підтримувати сталість і збалансованість розвитку місцевих територій. Проте, впровадження зі здійсненням управління комунальною власністю інколи стає складним завданням через необхідність забезпечення прозорості, відповідальності й ефективного управління ресурсами.

Отже, комунальна власність – це форма власності, за якої об'єкти, ресурси і майно перебувають під управлін-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ням та контролем органу місцевого самоврядування чи громади і використовуються для задоволення економічних, соціальних та екологічних потреб спільноти і яка призначена забезпечувати раціональне використання ресурсів, розвиток місцевих територій та формування благ.

Основна проблема, яка виникає під час управління в муніципальних системах, полягає у формуванні механізму обліку, ефективного функціонування і використання комунальної власності. Цей процес потребує вивчення та дослідження історичного досвіду України на етапі становлення й управління адміністративно-територіальними одиницями та їхньою власністю з метою підвищення прибуткової бази.

Місцеве самоврядування в нашій країні має глибоке коріння. Основу адміністративно-територіального поділу на нижчих ієрархічних рівнях із V–VI ст. становили громади, саме на них базувалися інститути патріархального і станового управління. Комунні відносини членів перших громад та колективна власність на засоби виробництва, житло й їжу формували устрій їхнього життя, певні норми муніципального управління. В цьому разі суб'єктом управління був рід або плем'я. У ході неолітичної революції, тобто в новому кам'яному столітті, що слугує від привласнювального до вироблюваного господарства, управління різними рівнями держави набуло більш ієрархічного, структурованого характеру. Значні зміни у політичній і соціально-економічній сферах призвели до організаційного формування різних інститутів муніципального управління, почали створюватися ради старійшин та віче, але територіальну основу управління у Стародавній Русі переважно становило віче чи сільська громада.

Виникнення перших міст стало результатом розвитку торгових зв'язків і навіть формування військових та адміністративних центрів. Вже у цей період, як вказано у перших літописах, з'явилися традиції вічевих зборів. У відо-

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

мій «Повісті временних літ» зауважено, що східні слов'яни зберегли одну з «...найважливіших традицій вічового управління – обрання, тобто запрошення на князювання головної посадової особи міста».

Раннє середньовіччя вирізнялося становленням нових інститутів управління. Надання прав на управління було вільністю, якою користувалися в давньоруських містах у цей період переважно купецькі й ремісничі організації. Основним суб'єктом управління поступово стає об'єднана торговопромислова аристократія поруч зі збереженням таких традиційних інститутів, як віче і договори волосних міст із князями. Новий етап у розвитку муніципального управління настав у XV–XVI ст. Надалі інститут комунальної власності на території українських земель розвивався згідно з історико-культурними трансформаціями суспільства.

Історія розвитку муніципального управління в Україні на початку XX ст. пов'язана з подіями, що відбувались на території нашої держави. Зокрема, створювались такі інститути місцевого самоврядування, як ради. Наступний етап розвитку муніципального управління належить до епохи соціалізму. Територіальне управління в радянський період базувалося на таких принципах:

- по-перше, ієрархічність соціальних відносин у структурі країни, яка передбачала чітку спрямованість на вертикальну підпорядкованість окремих інститутів внутрішньодержавного управління;

- по-друге, авторитарність в управлінні державою, яка давала змогу сформуванню відповідних уявлень про структуру взаємовідносин як окремих інститутів місцевого управління, так і органів місцевого управління з інститутами державної влади;

- по-третє, взаємозумовленість функціонального змісту держави, з одного боку, як регулятора соціальних відносин, а з іншого – як інструменту політичної мобілізації.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Проводячи дослідження систем муніципального управління у контексті становлення інституту комунальної власності в Україні, можемо стверджувати, що у період соціалістичного розвитку нашої держави було втрачено економічну основу функціонування муніципальних утворень. Загалом нині варто зазначити, що становлення системи управління комунальною власністю в Україні має глибоке історичне, соціальне та правове коріння. Історичний досвід муніципального управління останньої чверті ХХ ст. – початку ХХІ ст. свідчить, що у нашій країні зараз реалізується загальносвітова тенденція децентралізації структури державної влади.

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується визнанням значущості комунальної власності для реалізації принципів місцевого самоврядування, особливо в контексті децентралізаційних перетворень. Зазначений акцент зумовлений тим, що питання, пов'язані з локальними питаннями й інтересами, на сьогодні належать до компетенції територіальних громад. Ці громади використовують наявні ресурси, у тому числі отримані через управління об'єктами комунальної власності, для вирішення різних завдань і задоволення потреб на місцевому рівні.

У результаті проведення процесу децентралізації в Україні більшість територіальних громад отримала достатньо широкі, у тому числі фінансоворесурсні, можливості для стимулювання розвитку територій. Однак при цьому органи місцевого самоврядування стикнулися з труднощами у вирішенні завдання ефективного управління місцевим економічним розвитком, що в умовах обмеженості ресурсів, особливо бюджетних є достатньо складною і часто об'єктивно не досягнутою метою. Проте ситуація характеризується безальтернативністю й органам місцевого самоврядування в будь-якому разі потрібно це завдання вирішувати, що посилює актуальність ідентифікації найкращих практик місцевого економічного розвитку як в

## **Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю**

---

Україні, так і за кордоном та більш глибокого дослідження проблематики і факторів, умов, інструментів забезпечення та досягнення належного рівня розвитку і зміцнення конкурентоспроможності економіки територіальних громад. Ситуація щодо України істотно ускладнилася за умов повномасштабної війни, що розпочалася у лютому 2022 р. Війна зумовила формування нової реальності для територіальних громад та появу нових викликів для органів місцевого самоврядування. Водночас відбулося розширення груп суб'єктів економіки територіальних громад внаслідок масового переміщення населення і бізнесу з окупованих територій та територій, на яких ведуться активні бойові дії, у громади в тилу. Відповідно, критично важливе завдання для органів місцевого самоврядування у цих умовах полягає у відновленні місцевої економіки і сприянні плавному переходу від екстреного реагування до сталого соціально-економічного розвитку та зростання через впровадження антикризових інструментів місцевого економічного розвитку [3].

В умовах воєнного стану способи управління майном мають певну специфіку застосування і спрямовані на ефективне використання державного та комунального майна з метою досягнення цілей військово-оборонного комплексу і національної безпеки, підтримки та розвитку бізнесу і визначення механізмів його передачі, примусового відчуження, вилучення в юридичних та фізичних осіб для потреб держави, що є обґрунтовано необхідним.

Водночас питання захисту прав власності було й залишається доволі актуальним, у тому числі в умовах воєнного стану. Особливий інтерес це питання викликає саме зараз, в умовах реального часу воєнного стану як у науковців, так і у практиків, оскільки у ході практичного застосування законодавчої та нормативної бази виявляються певні прогалини, що зумовлюють необхідність внесення змін до відповідних законодавчих та нормативних

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

актів з метою формування ефективного механізму використання майна і захисту прав власників [240].

Важливий аспект у дослідженні комунальної власності пов'язаний з тим, що цю форму власності не слід оцінювати як державну власність, хоча потрібно визнати її суспільну природу. По-перше, визнання комунальної власності як публічної форми відображає її орієнтацію на спільне присвоєння результатів функціонування об'єктів власності. По-друге, природа об'єкта комунальної власності знаходить відображення у двоплощинах: неприбутковий характер його функціонування й розвитку, що спрямовано на задоволення соціально-економічних та екологічних потреб населення; неподільність об'єктів комунальної власності, що унеможливорює виділення частки кожного конкретного члена територіальної громади і компенсування її у грошовому еквіваленті.

Отже, соціальна природа комунальної власності дає змогу ототожнювати державну та комунальну форми власності як різновид суспільної чи публічної власності щодо приватної власності. Тому головне розмежування між приватною і суспільною формами власності зумовлено договірним характером майнових відносин, пов'язаних з тим, що громадська власність реалізує спільний інтерес, а приватна – представляє та відстоює приватні інтереси.

У сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування дуже важливе значення має формування чітких правових, юридичних й економічних засад права власності територіальних громад, тобто комунальної власності. Така значущість зумовлена монополізацією комунального майна попередніми державними органами та необхідністю розмежування компетенцій державних і місцевих органів влади на початковому етапі трансформації.

Процес розмежування державної власності та власності територіальних громад (комунальної власності) досі не завершено. Тому процеси формування, законодавчого

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

закріплення та управління комунальною власністю слугують джерелом численних суперечок і дискусій.

Вперше ця ідея прозвучала на початку 1990-х р. Перший Президент України Л. Кравчук у 1992 р. виступив за збереження радянського адміністративно-територіального устрою. Водночас І. Плющ запропонував реалізувати принцип федералізації, надавши всім 24 областям статус автономій. До того ж політики висловлювали пропозицію про створення на території країни 9–12 країв із широкими повноваженнями [10, с. 190–191].

Найвпливовішим прихильником федералізації України був В. Гриньов. Однак кримська проблема, що загострилася в 1993–1994 рр., викликала побоювання за територіальну цілісність країни та спонукала утриматися від цих планів. Проте необхідність перетворення адміністративно-територіального устрою здобула визнання на державному рівні.

Згідно з концепцією адміністративної реформи в Україні, оприлюдненою в березні 1998 р. нинішня система державного управління взагалі визнається неефективною, у ній існують внутрішні суперечності, ця система характеризується громіздкістю і відсутністю зв'язку з громадянами. Це призвело до того, що діючий державний апарат став перешкодою для здійснення соціально-економічних та політичних реформ.

Навесні 1998 р. у Верховній Раді України було представлено проект Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», який вніс до парламенту Р. Безсмертний. Цей законопроект фактично зберігав статус кво, що існував на той час. Робота над поправками й зауваженнями, що надійшли у тому числі і від Президента України, тривала близько року, після чого законопроект повернули до Ради України. Така низька результативність діяльності з реформування адміністративно-територіального устрою пояснювалася декількома факторами.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

Насамперед це зумовлювалося інертністю як центральних органів державної влади, так і регіональних фінансово-політичних груп, які намагалися загальмувати процес проведення реформи, здатної послабити їхній вплив.

Водночас, як визначає І. Гуськова [53], державі не вистачало коштів на проведення цієї реформи. До того ж, дуже низьким був рівень суспільної підтримки реформаторських ініціатив: за даними соціологічних досліджень, «48% громадян взагалі нічого не знали про президентські укази з питань адміністративної реформи, близько 44% – знали про них, але не мали уявлення про їхній зміст» [5].

У 1999 р. Л. Кучма вніс у свою передвиборчу програму курс на регіоналізацію країни – зміну відносин центру та регіонів шляхом посилення самостійності місцевих органів влади. Розробка відповідної концепції покладалася на комісію з питань адміністративно-територіального устрою під керівництвом тодішнього голову адміністрації Президента України, створену в 2000 р. Зокрема, перед нею ставилося завдання щодо вивчення іноземного досвіду. Діяльність комісії звелася до підготовки збірки матеріалів з історії й сучасного стану адміністративно-територіального устрою України. У 2001 р. Верховна Рада України знову розглянула законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України», який містив всі внесені раніше поправки. За підсумками дискусії було ухвалено принципове рішення щодо необхідності активного обговорення положень і доопрацювання проекту майбутньої реформи.

В умовах політичної нестабільності останніх років президентства Л. Кучми проблема зміни адміністративно-територіального устрою стала другорядною. Далі у першому уряді Ю. Тимошенко пост віце-прем'єра з адміністративно-територіальної реформи обійняв Р. Безсмертний, під керівництвом якого було розроблено концепцію реформування публічної адміністрації в Україні та законопроект «Про територіальний устрій України».

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

Цей законопроект вносився до Верховної Ради України у квітні 2005 р.

Тоді передбачалося запровадити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: регіони й міста-регіони (з населенням, що перевищує 750 тис. осіб), у тому числі Автономна Республіка Крим; райони та міста, райони (з населенням понад 70 тис. осіб); громади з населенням від 5 тис. осіб. Відповідно планувалося утворити 4000 громад, 280 районів і 70 міст-районів, 33 регіони та міста-регіони. Кордони областей залишалися колишніми, а території громад і районів значно збільшувалися. Стратегічною метою оголошувалась максимальна децентралізація системи управління державою.

Як пілотний об'єкт реформування розглядалася Київська область, але на презентації реформи в Миронівському районі у липні 2005 р. Р. Безсмертний зазнав різкої критики, внаслідок чого він незабаром подав у відставку. Надалі цю реформу прийняв Президент України В. Ющенко, але її обговорення значно знизилося. Найшвидше реформування, на якому продовжував наполягати Р. Безсмертний, підтримки не отримало.

Відтоді урядовці здійснили низку спроб реформувати сферу управління комунальною власністю, але з різних причин ці спроби не мали успіху. Втілення в життя системних змін розпочалося одразу після зіткнень на Майдані та «зміни уряду на початку 2014 року. 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [177].

Нині цю Концепцію викладено у Хартії місцевого самоврядування дуже чітко, бо йдеться про залучення громадян до процесу управління «територіями власного проживання, самостійного вирішення питань місцевого значення на користь територіальної громади» [60, с. 80–81]. Проте на сьогодні у сфері децентралізації зберігають-

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

ся суттєві диспропорції й архаїзми радянської системи перебудови адміністративно-територіального устрою.

Перший етап реформування (до кінця 2014 р.) цієї Концепції спрямовувався на забезпечення докорінних перетворень (зміна Конституції України, розробка відповідної законодавчої бази, створення необхідних матеріальних, фінансових та організаційних умов для виконання таких повноважень; надання фінансової підтримки новоствореним громадам, чітке розмежування їхніх власних і делегованих повноважень та ін.

На другому етапі (2015–2017 рр.) йшлося про розробку стандартів надання послуг, змін місцевої влади на новій територіальній основі й ін. У результаті реформи територіального устрою в Україні визначено такі рівні місцевого самоврядування: *область (або регіон), район і громада*, що складається з кількох об'єднаних населених пунктів. На рівень громади були передані повноваження відповідно до її компетенції згідно з принципом субсидіарності.

До них входили: перші два ступені освіти, первинна медицина, житловокомунальне господарство, будівництво, місцеві дороги, інфраструктура. В таких умовах чітко розмежували повноваження між трьома рівнями місцевого самоврядування. Виконавчою владою тепер наділялися виконавчі комітети місцевих рад, а адміністративний контроль у межах, встановлених Європейською хартією місцевого самоврядування, був покладений на префектів, які замінили голів обласних державних адміністрацій. З перших кроків реформа вийшла за заплановані часові межі.

Так, перша спроба змінити Конституцію України не вдалась, законопроект було знято з розгляду. Законопроект, який регулює об'єднання громад, пройшов перше читання влітку 2014 р., але він був ухвалений лише у лютому 2015 р. Крім цього, у лютому 2015 р. парламент ухвалив Закон України «Про засади державної регіональ-

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

ної політики» [166], в якому було закладено нові засади формування регіональної політики.

Зовсім незаплановано першими змінами у законодавстві стали поправки до Бюджетного та Податкового кодексів України, які внесла новообрана Верховна Рада України наприкінці грудня 2014 р. Ці зміни зміцнили фінансову базу місцевого самоврядування і створили стимули для об'єднання громад. Згідно зі змінами, «частина існуючих податків залишалася на місцях, нові громади отримали можливість встановлювати власні податки та регулювати їх ставки». До того ж було створено Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), а бюджети новостворених громад отримали можливість перейти на прямі відносини з державним бюджетом, тобто одержувати бюджетні субвенції без проходження через бюджети місцевих державних адміністрацій.

Законом закріплено, що «територіальні громади безпосередньо чи через утворені ними органи місцевого самоврядування керують майном, яке перебуває у комунальній власності; створюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації та установи, а також контролюють їхню діяльність» [90]. Від імені і на «користь територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні обрання. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їхньої підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування» [168].

Будучи формою суспільної власності й, одночасно слугуючи засобом соціального захисту населення України, комунальна власність дає змогу задовольнити потреби жителів територій муніципальної адміністративно-територіальної одиниці та сприяє забезпеченню гідного рівня життя громадян. Управління комунальною власністю – це

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

складний процес, який характеризується особливостями суб'єктно-об'єктних відносин і переважною спрямованістю на процеси не виробництва, а споживання з метою реалізації територіальних інтересів населення.

Слід виділити такі ключові особливості комунальної власності:

- вона є сукупністю економічних відносин між населенням та місцевою й державною владою;
- вона належить до публічної власності;
- вона безпосередньо пов'язана з інтересами населення адміністративно-територіальної одиниці;
- вона слугує інструментом, призначеним для задоволення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці шляхом вирішення питань місцевого значення. Одна з найважливіших умов успішного існування територіальної громади і навіть її розвитку полягає у наявності комунального майна.

Система комунальної власності регулюється ключовими законодавчими актами України, серед яких: Конституція України (ст. 142, 143), Закон України «Про місцеве самоврядування», Закон України «Про власність», Закон України «Про питну воду та питне водопостачання», Закон України «Про ринок електричної енергії», Закон України «Про ринок природного газу», Закон України «Про теплопостачання», Закон України «Про альтернативні джерела енергії», Закон України «Про енергоефективність будівель», Закон України «Про енергетичну ефективність», Лісовий кодекс України тощо.

В Україні не сформовано спеціальне законодавство, яке визначило б правовий статус комунальної власності. Через це відсутній чіткий розподіл прав і повноважень щодо управління об'єктами комунальної власності. Територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності та кошти бюджетів для реалізації спільних проектів загального фінансування

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

(змісту) комунальних підприємств, організацій і установ та створювати для цього відповідні органи і служби.

З огляду на це у територіальних громадах є такі права, як право володіння, користування та розпорядження комунальною власністю. Реалізація цих прав у системі муніципального управління може відбуватися тільки за умови їхньої передачі довіреном особам, якими є посадові особи місцевого самоврядування, котрі здійснюють свою діяльність на підставі виникнення у них таких прав і обов'язків з метою виконання функцій органів місцевої влади.

Таким чином, населення територіальної громади за замовчуванням передає права на комунальну власність органам місцевого самоврядування, які формуються населенням під час здійснення ними їхнього виборчого права. Довіреною особою щодо реалізації цих прав виступають органи місцевого самоврядування, тобто територіальні громади.

Згідно з приписами сучасних нормативно-правових документів, положення яких регулюють процес управління об'єктами комунальної власності територіальних громад в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи, територіальні громади виконують низку функцій, що відображено на рис. 2.1.

За теперішніх же обставин законодавство дозволяє органам місцевого самоврядування використовувати об'єкти комунальної власності для надання адміністративних послуг та забезпечення розвитку територіальних громад. Для цього органи місцевого самоврядування можуть продавати або в інший спосіб відчужувати такі об'єкти, створювати на їхній основі нові комунальні підприємства і служби, у тому числі на правах спільної власності та здавати їх в оренду.

У законі України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» визначено перелік об'єктів власності, які можуть передаватися, і встановлено загальні правила такої передачі.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



*Рис. 2.1. Компетенція місцевого самоврядування*

Сформовано за [100]

Через те, що територіальні громади виконують функції, покладені на них Конституцією України та законами України, комунальна власність становить матеріальну основу для виконання таких обов'язків. Із сутності комунальної власності випливає, що ціль управління полягає у вирішенні питань місцевого значення, а саме у забезпеченні гідного рівня життя населення території. Для сучасної виробничої складової комунального майна характерні низький технологічний рівень й її зношеність, що безпосередньо впливає на вартість надання адміністративних послуг.

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

З огляду на сказане вище, вважаємо, що перехід до моделі управління комунальною власністю, яка реалізує принципи стратегічного і програмноцільового управління, має базуватися на вирішенні конкретних управлінських завдань з визначенням очікуваних ефектів, можливих ризиків у межах виконання кожного завдання, джерел фінансування тощо.

Зазначимо, що процес реалізації реформи децентралізації та розвитку оновленої системи управління комунальною власністю в умовах адміністративно-територіальної реформи пов'язується з низкою потенційних викликів й ризиків у сфері соціокультурної, соціальної й економічної політики та ефективного управління в громадах, серед яких:

- посилення соціально-економічних диспропорцій: ризику соціально-економічної диференціації, ризику в системі державного управління й у взаємовідносинах «центр-регіони»;

- невиконання поточних зобов'язань: ризику, пов'язані з порушенням домовленостей соціального характеру територіальної громади;

- неефективна робота з національними меншинами: виклики, які потребують реагування на проблеми національних меншин у ході об'єднання громад;

- неефективне управління і діяльність управлінських кадрів із низьким професійним рівнем: ризику проведення реформ некомпетентними управлінськими кадрами в територіальних громадах;

- формування нової соціальної ідентичності: виклики, пов'язані з важливістю внесення нових ідентичностей громад до регіональної та загальноукраїнської ідентичності, й виклики, які стосуються нівелювання ізоляціонізму;

- нечіткий розподіл повноважень щодо управління комунальною власністю: ризику неефективного управління комунальною власністю, недоотримання фінансових надходжень до місцевих бюджетів та ін.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Аналіз сучасного стану практики управління комунальною власністю територіальних одиниць у сучасних умовах і дослідження соціально-економічних та організаційно-правових передумов становлення і розвитку інституту комунальної власності в Україні дає змогу виокремити основні напрямки вдосконалення процесів управління комунальною власністю. Зокрема, йдеться про:

- вдосконалення інституційного забезпечення діяльності підприємств державного сектору; застосування стратегічного та програмно-цільового управління (приватизація комунального майна); оптимізація кількості об'єктів управління і перехід до пооб'єктного управління;

- проведення повної інвентаризації об'єктів комунальної власності з урахуванням класифікації об'єктів за ознаками, що визначають специфіку керування ними; ведення реєстру комунальної власності; виявлення, облік та вжиття заходів з метою поставлення на свій баланс безгосподарних об'єктів комунальної власності;

- формування і розширення сфери дії державно-приватного партнерства (державо-територіальна громада приватний бізнес) в економіці та соціальній галузі; залучення приватних інвесторів до формування програм приватизації, розпорядження і використання комунального майна; застосування моделей трастового управління державними (комунальними) підприємствами, передача їхнього майна в оренду або у власність за умови подальшого залучення інвестицій.

Ефект при цьому може виражатися в оновленні основних фондів, запровадженні ресурсощадних технологій (за умови, що отримання державного або комунального майна в довірче управління або концесію здійснюється на довгостроковій основі), та зростанні доходів від використання комунальної власності.

Розвиток державно-приватного партнерства передбачає формування інституційного середовища, що активізує

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

процеси інтеграції суб'єктів господарювання різних форм власності. Особливого значення набувають процеси кластеризації, учасником яких поруч із приватними структурами можуть ставати державні організації.

Участь організацій державного сектору економіки у кластерах дасть змогу створити сприятливі умови для підвищення їхньої інвестиційної привабливості й досягти вищих результатів.

Використання нерухомості як інвестиційного ресурсу і стимулу для залучення коштів інвесторів в економіку територіальної громади (надання державних гарантій, земельних ділянок та комунального майна) для реалізації перспективних інвестиційних проектів допомагає у створенні й функціонуванні зон випереджального розвитку, техно- і промислових парків:

- контроль за технічним станом та експлуатацією будівель і приміщень, визначення необхідності та можливості ремонту, проведення експертизи проектно-кошторисної документації; контроль за ефективністю і цільовим використанням об'єктів комунальної власності, що здаються в оренду; забезпечення безпеки комунального майна, зокрема тимчасово порожніх приміщень та вилученого майна;

- оновлення методів управління комунальною власністю і земельними ресурсами:

- формування ефективної системи моніторингу процесів розвитку комунальної власності, аналіз ефективності використання у стратегічному плануванні статистичних та податкових даних;

- застосування механізмів аутсорсингу в управлінні об'єктами комунальної власності;

- використання нерухомості як інвестиційного ресурсу і стимулу для залучення коштів інвесторів в економіку територіальної громади;

- розширення соціальної спрямованості використання комунального майна;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

– проведення PR-кампаній інвестиційної привабливості економічної діяльності (доведення інформації до конкретних інвесторів), яка здійснюється з використанням об'єктів комунальної власності шляхом активного залучення інвесторів через прямі канали та непрямі канали (веб-сайти, рекламні матеріали (статті, публікації, інформаційні бюлетені), загальні й галузеві довідники тощо), що розкривають інвестиційні можливості та потенціал регіону).

Ще один серйозний недолік в існуючій системі управління комунальною власністю органів влади полягає в неправильному розумінні маркетингу як інструменту управлінської політики щодо комунальної власності. Проте, як наголошує П. Ворона [36], вибрати найкращий шлях, що веде до досягнення визначеної мети, в сучасному конкурентному середовищі можна тільки за допомогою маркетингу, який орієнтує управління на задоволення потреб учасників ринку. Маркетингові технології дають змогу досягти важливих економічних і соціальних цілей за допомогою засобів, відмінних від суто економічних, але вони дають часто значно більший ефект у довгостроковій перспективі. Побудову та розвиток партнерських відносин з інвесторами, що передбачають спільні дії й зусилля сторін, об'єднаних спільним інтересом, неможливо здійснювати без реалізації загальних принципів маркетингу. Серед них варто виділити:

- облік при прийнятті рішень щодо ринкової кон'юнктури, потреб і очікувань зацікавлених осіб;
- формування умов для максимального пристосування об'єктів нерухомості до вимог ринку та структури попиту з урахуванням очікуваної користі для зацікавлених осіб;
- інформування потенційних споживачів про характеристики об'єктів і вплив на споживачів за допомогою всіх доступних видів маркетингових комунікацій з метою налагодження їхньої співпраці.

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

Тому єдиний спосіб залучення та утримання інвесторів – це індивідуалізація відносин із ними на основі створення довгострокових інтеграційних зв'язків;

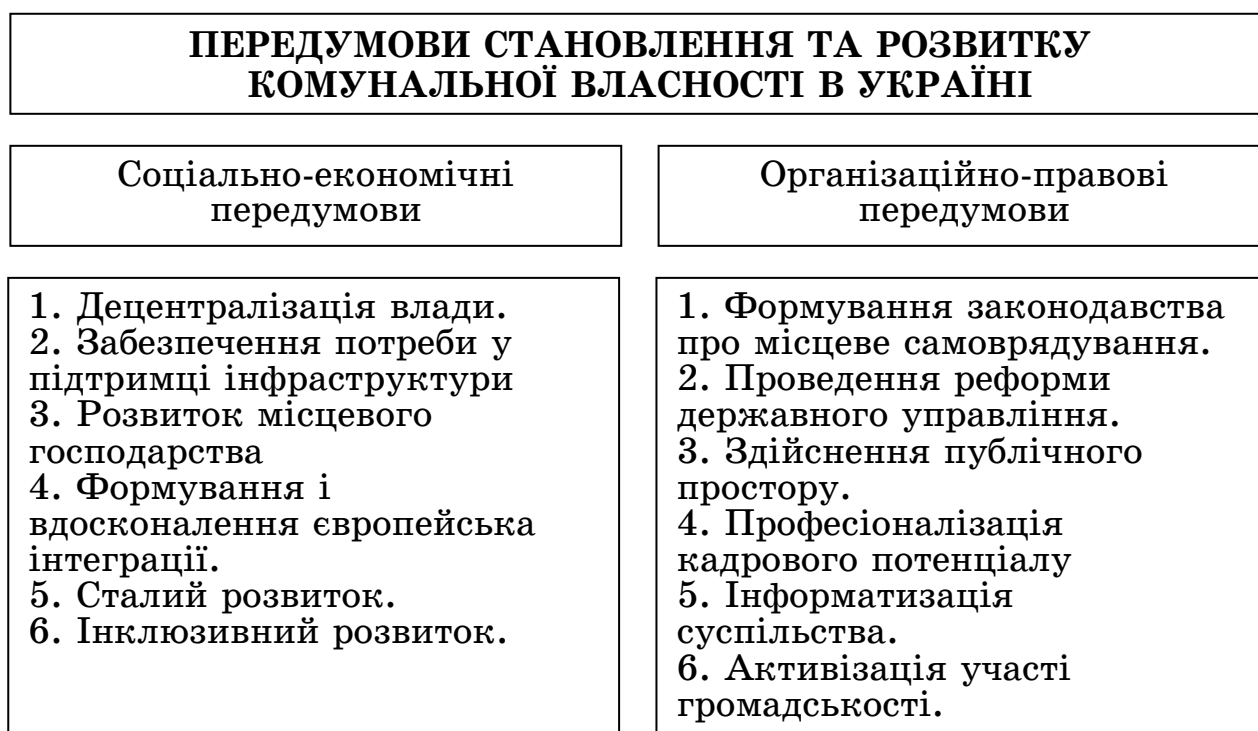
– посилення державного контролю на кожному з етапів реалізації проектів, підвищення персональної відповідальності керівників і осіб, які залучаються, за результати управління та оперативне прийняття рішень за фактами безвідповідального ставлення до управління комунальним майном;

– створення цифрового забезпечення з єдиним форматом даних для державних, регіональних і територіальних органів без якого дуже складно здійснювати відповідний моніторинг та приймати раціональні управлінські рішення.

Внесення цифрових інформаційних технологій у механізми управління міською фізичною інфраструктурою сприяє розвитку інформаційної інфраструктури, ефективного використання якої робить життя міських жителів і гостей міста більш комфортним та безпечним і сприяє підвищенню рівня конкурентоспроможності міста у боротьбі за інвестиції й туристичні потоки. Це також стосується секторів житлового будівництва, енергетики і будівель та громадського транспорту. Водночас доцільно забезпечити широкомасштабне застосування інтегрованих цифрових платформ («smart-city» та «Київ цифровий») у таких сферах, як міське управління, освіта, охорона здоров'я й екологічний контроль. Дотримання глобальних цифрових трендів у процесах цифрового розвитку українського суспільства допоможе здійснити технологічний прорив і забезпечити рівноправне позиціонування нашої держави у світогосподарських процесах [142].

Очевидно, що функціонування та подальший розвиток інституту комунальної власності в Україні базується на соціально-економічних і організаційно-правових передумовах (рис. 2.2).

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



***Рис. 2.2. Передумови становлення та розвитку  
комунальної власності в Україні***

Джерело: власна розробка автора

Так, до соціально-економічних передумов належать:

1. Децентралізація влади. Перехід до децентралізованого управління означає передачу частини повноважень та ресурсів з центрального рівня до рівня місцевого самоврядування. Це створює основу для розвитку комунальної власності й переходу деяких об'єктів з державної до комунальної власності.

2. Забезпечення потреби у підтримці інфраструктури. Органи місцевого самоврядування забезпечують розвиток і підтримку інфраструктури на місцевому рівні, до якої входять дороги, парки, лікарні, школи тощо. Комунальна власність дає змогу краще задовольняти потреби населення в якісних комунальних послугах.

3. Розвиток місцевого господарства. Комунальна власність може сприяти розвитку місцевого господарства, залученню інвестицій та створенню нових робочих місць, що позитивно впливає на економічний розвиток регіону.

4. Формування і вдосконалення публічного простору. Він слугує інструментом створення та розвитку позитивного іміджу територіальної громади. Хоча публічний простір існує, створення парків, майданчиків, стінопису тощо потребує врегулювання правил їхнього використання, визначення механізмів взаємодії учасників (власників) й їхньої відповідальності.

5. Сталий розвиток. Сталість розвитку в умовах воєнного конфлікту потребує перегляду традиційних підходів до соціально-економічного розвитку, зокрема в контексті комунальної власності. Наявність воєнних дій зумовлює появу нових викликів і обмежень, які потребують адаптації стратегій управління комунальним майном з метою підтримання сталого функціонування населених пунктів та ефективного використання ресурсів.

Комплексну реалізацію принципів сталого розвитку можна здійснити з допомогою сформованих точок сталого зростання, які в сучасних умовах знайшли відображення у технополісах. Вони акумулюють природні й трудові ресурси територіальних громад і стають економічною основою для їхнього існування через надходження коштів до місцевих бюджетів. Водночас концентрація освіти і науки потребує автоматичного підвищення рівня соціальної й екологічної безпеки. Кінцевим результатом такого симбіозу є впровадження проривних інноваційних технологій у зоні функціонування технополісу. Проблеми залучення інвестицій переходять у стан операційної діяльності технополісу, а роль державного управління зосереджується на рівномірному формуванні цих точок зростання по всій країні [217].

6. Інклюзивний розвиток. Саме інклюзивний розвиток в умовах війни набуває особливої значущості, оскільки воєнні події через свої наслідки можуть спричинити додаткові виклики для вразливих груп населення та призводити до загострення соціальної дезінтеграції. Інклюзив-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ний підхід у цьому контексті передбачає систематичне та ретельне врахування потреб різних соціальних категорій, зокрема людей з обмеженими можливостями, внутрішньо переміщених осіб, маргінальних груп й ін.

До організаційно-правових передумов входять:

1. Формування законодавства про місцеве самоврядування. В Україні існує низка законів, що регулюють правові аспекти функціонування місцевого самоврядування, у тому числі інститут комунальної власності. Це формує юридичний фундамент для розвитку комунальної власності.

2. Проведення реформи державного управління. Реформи в державному управлінні спрямовані на забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Це передбачає вдосконалення механізмів управління комунальною власністю і переходу об'єктів до комунальної власності.

3. Здійснення європейської інтеграції. У контексті здійснення європейської інтеграції Україна зобов'язана впроваджувати стандарти щодо управління майном та стимулювати розвиток комунальної власності, що сприяє досягненню високих стандартів управління і підвищенню ефективності муніципальних структур.

4. Професіоналізація кадрового потенціалу. Через зростання ролі місцевих органів управління у справах спільнот підвищення рівня професійної підготовки кадрів, зайнятих у таких органах, стає пріоритетним завданням. Це передбачає формування інтелектуального резерву, який має глибоке розуміння принципів ефективного управління комунальним майном, що дасть змогу раціонально використовувати ресурси, пропонувати новаторські рішення та забезпечувати стійкий розвиток місцевих громад.

5. Інформатизація суспільства. Сучасний розвиток інформаційних технологій сприяє збільшенню ефективності управління й оптимізації процесів у сфері комунальної власності. Електронні системи обліку, цифрові платформи

## **Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю**

---

для взаємодії з громадянами та онлайн-сервіси допомагають забезпечувати більш прозорий й оперативний доступ до інформації про майнові об'єкти й їхнє використання. Це також дає змогу зменшити адміністративні бар'єри та уникнути корупційних ризиків, оскільки більш прозорий і автоматизований процес управління комунальною власністю сприяє забезпеченню точності і об'єктивності даних.

6. Активізація участі громадськості. Сучасний підхід до управління комунальним майном передбачає широку взаємодію між місцевими органами влади та громадськістю. Залучення громадськості до процесів ухвалення рішень і контролю за використанням майнових ресурсів допомагає забезпечити більшу прозорість, демократію й урахування різних поглядів та інтересів. Активізація участі громадськості дає змогу здійснювати ефективно і відповідально управління комунальним майном, вести відкритий діалог між громадянами та владою і створити умови для сталого розвитку та покращення якості життя у місцевих спільнотах.

Ці соціально-економічні й організаційно-правові передумови сприяють становленню і розвитку інституту комунальної власності в Україні та допомагають покращити управління комунальним майном й здійснювати розвиток територіальних громад.

Таким чином, створення структури управління комунальною власністю здатної в комплексі вирішувати проблемні питання й забезпечувати надходження додаткових доходів до місцевих бюджетів шляхом створення нових поновлюваних джерел платежів та більш ефективного використання наявного майна, і це головне завдання органів влади. Його виконання неможливо забезпечити без застосування сучасних методів і фінансових інструментів та детальної правової регламентації процесів управління.

Очевидно, що нині управління об'єктами комунальної власності в Україні здійснюється системою органів місце-

вого самоврядування з метою забезпечення потреб населення. Водночас використання передового досвіду під час організації управління комунальною власністю становить величезний інтерес у межах нашого дослідження, оскільки це передбачає можливість впровадження механізмів управління комунальною власністю, апробованих в умовах існування територіальних одиниць у діяльність управлінських структур.

## **2.2. Новітні підходи до управління комунальною власністю в умовах реформи децентралізації**

Підвищення рівня та якості життя населення територіальних громад – одна з основних цілей проведення децентралізації та адміністративно-територіальної реформи, яка нині відбувається в Україні. Значною мірою це залежить від ефективності використання об'єктів комунальної власності, що становлять базис місцевого самоврядування й задіяні у вирішенні широкого кола соціальних, економічних і політичних питань адміністративно-територіальної одиниці.

Комунальна власність не є різновидом державної власності та в Конституції України [90] визначається як самостійна форма власності, яка визнається і підлягає правовому захисту поряд з іншими формами власності.

Цивільний кодекс України [229] трактує комунальну власність як майно, що належить на праві власності міським та сільським поселенням, а також іншим муніципальним утворенням [229]. Однак у цьому визначенні не відображено інформацію про головні особливості й призначення комунального майна.

Основна особливість комунальної власності полягає у комплексному характері її об'єктів. Комунальне майно в межах адміністративно-територіальної реформи має суто

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

цільове призначення, його використання спрямоване на вирішення конкретних питань місцевого значення (наприклад, задоволення соціально-культурних і комунально-побутових потреб населення адміністративно-територіальної одиниці через виробництво суспільних благ необхідно обсягу та якості).

Водночас об'єкти комунальної власності задіяні у виконанні низки інших значущих функцій місцевого самоврядування, серед них: вирішення конкретних питань, що призводить до досягнення більш глобальних, стратегічних цілей (наприклад, забезпечення дохідних надходжень до місцевого бюджету, стимулювання розвитку малого і середнього бізнесу, вдосконалення інженерної інфраструктури муніципального утворення, розвиток системи соціального захисту населення). Таким чином, в одних видах та сферах діяльності використання комунального майна орієнтоване на отримання доходу, поповнення місцевого бюджету і забезпечення економічного розвитку території, в інших же – фінансова вигода відсутня та визначальним є забезпечення певного стандарту добробуту місцевого населення.

Слушним вважаємо твердження Н. Борсук про те, що «говорячи про ефективне використання комунальної власності, важливо відзначити, що в цю фразу вкладається реальний сенс, що полягає у свідомому виборі публічним власником таких методів і засобів, вплив яких забезпечує максимальний економічний ефект. Проте отриманий економічний ефект має бути узгоджений із соціальною користю або ефектом соціальним, переважаючим його за ступенем важливості. Адже не випадковою можна визнати точку зору, згідно з якою діяльність суб'єктів державного і комунального секторів економіки переважно націлена на досягнення першочергових соціальних завдань, а не на отримання прибутку з об'єктів публічної власності» [23]. Продовжуючи цю думку вона, зокрема, наголошує: «об'єк-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ти комунальної власності використовуються здебільшого для виконання різного роду соціальних завдань, проте не варто відкидати матеріальну, фінансову зацікавленість суб'єктів права комунальної власності, а інколи навіть має бути навпаки – органи місцевого самоврядування мають сприяти надходженню до місцевого бюджету коштів від користування комунальним майном, від його оренди тощо» [23].

Запорукою оперативного вирішення питань місцевого значення в межах проведення анонсованої реформи стає наявність стійкої фінансовоекономічної бази, формування якої значною мірою залежить від ефективності виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері управління комунальною власністю. Адже саме адміністративно-територіальні одиниці – територіальні громади – є власниками комунального майна. Так, О. Волошин стверджує: «на сьогодні в Україні право на безпосереднє управління комунальною власністю практично не реалізується, попри те, що Закон України про місцеве самоврядування гарантує територіальним громадам право володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [35].

Ми цілком, погоджуємось з тезою В. Алексєєва, про те, що процес реформування комунальної форми власності відбувається й досі [6]. Водночас Н. Борсук, обґрунтовує, що ефективна діяльність країни зумовлена життєздатною структурою місцевого самоврядування, оскільки всі рішення, що приймаються в державі та інтереси громадян проходять через органи місцевої влади, реалізуються на території адміністративно-територіальних одиниць. Державна політика пронизує всі сфери життєдіяльності населення, але її оцінюють крізь призму задоволення власних потреб та інтересів [22].

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

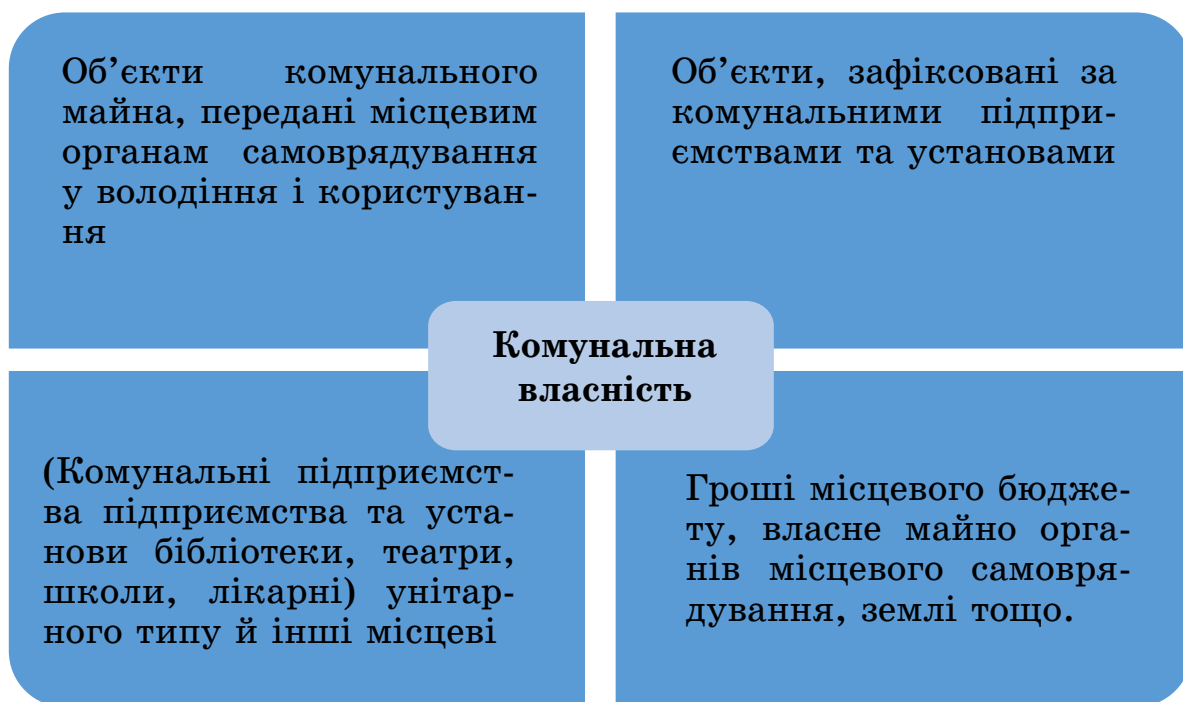
---

Отже, комунальна власність призначена задовольняти саме такі потреби й інтереси місцевого співтовариства, але її валідність може виявлятися винятково за умов грамотної й ефективної організації. Слушним вважаємо твердження О. Бобровської про те, що без ефективного і грамотного управління комунальною власністю неможливо забезпечити розвиток та ефективну роботу муніципальної освіти. Підвищення ефективності завжди необхідно починати з управління, шляхом покращення насамперед кількісних і якісних характеристик об'єктів комунального майна [16].

Сьогодні як нині кількість комунальної власності скорочується, що спричиняє як зменшення надходжень до місцевого бюджету територіальних громад. Найчастіше, як зауважує М. Герман, частина бюджету територіальної громади витрачається на підтримку працездатності комунального майна, а не на розвиток громади [38]. Економічна ж ситуація в конкретній адміністративно-територіальній одиниці залежить від того, наскільки якісно здійснюється управління об'єктами комунальної власності. Саме тому Конституція України визнає та захищає комунальну власність поряд з іншими формами власності.

Отже, комунальна власність складається з об'єктів майна певної територіальної одиниці, що відіграють головну роль в її життєзабезпеченні, збереженні культурної спадщини й традицій і задоволенні потреб її жителів. Так, до об'єктів комунальної власності можна зарахувати місцеві бюджетні кошти, комунальні будівлі та установи, бюджетні чи позабюджетні фонди і багато ін. Загалом усі її об'єкти поділяються на дві основні групи (рис. 2.3).

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



*Рис. 2.3. Класифікація комунального майна*

Джерело: наведено за [11, с. 101].

До першої групи належать об'єкти комунального майна, передані місцевим органам самоврядування у володіння та користування і зафіксовані за комунальними підприємствами й установами. Друга ж група складається з ресурсів місцевого бюджету [11, с. 101]. Розширений перелік майна, що належить до комунальної власності, подано у відкритих джерелах. До нього входять:

- «виробничі бази, автотранспортні та інші підприємства, що обслуговують або пов'язані з виробничою діяльністю організацій шляхового господарства в містах та інших населених пунктах;
- майнові комплекси готельних об'єднань та окремі готелі, підпорядковані місцевим Радам народних депутатів;
- житловий та нежитловий фонд;
- житлово-експлуатаційні, житлово-комунальні, ремонтно-будівельні та інші організації, пов'язані з обслуговуванням та експлуатацією цього житлового фонду;

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

- майнові комплекси трамвайних, тролейбусних і трамвайно-тролейбусних виробничих управлінь, включаючи депо, лінійні та інші служби, що входять до їх складу;
- об'єкти дошкільної, шкільної та позашкільної освіти, школи-інтернати тощо;
- ремонтно-будівельні, автотранспортні та інші підприємства, що обслуговують або пов'язані з організацією виробничої діяльності підприємств міськелектро транспорту;
- об'єкти культури, фізичної культури та спорту тощо;
- об'єкти охорони здоров'я та соціального забезпечення;
- підприємства електричних мереж зовнішнього освітлення з майновим комплексом;
- підприємства та організації зеленого господарства: трести, контори, радгоспи, торговельні контори по продажу квітів тощо;
- підприємства торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування населення;
- ритуальне обслуговування: кладовища, крематорії, спецкомбінати підприємств комунально-побутового обслуговування, автотранспортні та інші підприємства по наданню ритуальних послуг та виготовленню ритуальної атрибутики;
- спеціалізовані шляхові ремонтно-будівельні організації та ін.» [157].

Розглянемо основні підходи науковців до розуміння сутності поняття «управління комунальною власністю». Так, Н. Сментина стверджує: «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» [200].

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи виконавчої влади сільських,

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

селищних та міських рад володіють обширними повноваженнями у справах управління комунальною власністю. Вони мають право використовувати майно з метою ведення господарської діяльності й інших допустимих законом видів діяльності [168, ст. 29].

Як зазначається в інших наукових дослідженнях структуру управління комунальною власністю слід розробляти таким чином, щоб забезпечити досягнення двох основних цілей: по-перше, формування адекватної матеріальної бази для місцевого самоврядування. Це спрямовано на захист інтересів громадян як споживачів послуг і продукції, що надаються комунальними організаціями та підприємствами; по-друге, забезпечення ефективного управління комунальним майновим комплексом і його раціонального використання в умовах ринкової економіки. Це передбачає надання певної господарської самостійності учасникам ринкових відносин, розвиток підприємництва та поширення процесів приватизації й демонополізації [143; 193].

Потрібно визнати, що «в сучасних умовах організація управління комунальною власністю – досить складна проблема, яка вимагає застосування різних методів управління та їх комбінації, щоб найповніше враховувати цілеспрямованість впливу суб'єктів управління на об'єкт управління через спеціальні інструменти прямого та опосередкованого впливу» [200].

Так, М. Шкільняк зазначає: «Управління комунальною власністю ТГ є складною системою, 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 ТГ» [238]. При цьому він акцентує: «формування системи управління комунальною власністю є основною складовою інституціонального забезпечення розвитку ТГ і має

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

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 територіальної громади» [238].

Водночас Н. Борсук подає таке визначення: «Управління комунальною власністю є складним процесом, що складається з декількох етапів чи стадій, що передбачає інвентаризацію об'єктів комунальної власності, їх оцінку, ведення обліку їх використання, аналіз можливостей ефективного використання комунального майна, планування такого використання, контроль, правове регулювання процесу управління комунальною власністю тощо» [26]. В свою чергу І. Гуськова зауважує: «Управління комунальною власністю є свідомою, цілеспрямованою дією з боку органу місцевого самоврядування на усі об'єкти власності, що належать йому та територіальній громаді. На практиці це означає, що орган місцевого самоврядування як власник встановлює певні правила і умови володіння, користування і розпорядження цими об'єктами» [54]. Деякі дослідники пропонують розглядати «інструменти, за допомогою яких може здійснюватися управлінський вплив на об'єкти комунальної власності в межах трьох методів: організаційно-правового, організаційно-економічного, фінансового» [143; 189].

Отже, проаналізувавши основні підходи до розуміння сутності досліджуваного поняття, можемо підсумувати, що з урахуванням прагнення України до сталого розвитку його необхідно доповнити екологічним компонентом управління.

Управління комунальною власністю пропонуємо розуміти як спільну діяльність органів місцевого самоврядування, інституцій ринкової інфраструктури та громадсь-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

кості з володіння, користування і розпорядження об'єктами комунальної власності та розробки ефективних механізмів управління ними і гармонізації економічних та соціальних цілей з врахуванням екологічних обмежень та прагненням забезпечити екологічний баланс та збереження природних ресурсів для сталого розвитку території.

Екологічний аспект відіграє критично важливу роль в управлінні комунальною власністю через його прямий вплив на забезпечення сталого розвитку місцевих територій, якості життя громадян і збереження природних ресурсів. Відповідно, наведемо декілька тез для обґрунтування важливості значення екологічного аспекту у цьому контексті:

1. Сталість розвитку. Врахування екологічного аспекту сприяє впровадженню принципів сталого розвитку в місцевій громаді. Досягнення екологічної гармонії й збереження природних ресурсів допомагають підтримувати розвиток, який задовольняє поточні потреби без обмеження можливостей майбутніх поколінь для задоволення їхніх потреб.

2. Здоров'я та якість життя. Екологічний стан навколишнього середовища безпосередньо впливає на здоров'я й якість життя мешканців місцевості. Екологічно чисте довкілля дає змогу гарантувати безпеку водопостачання, повітря, ґрунтів і харчових продуктів, що становить основу для забезпечення гідного життя громадян.

3. Туризм та привабливість місця. Збереження природних ландшафтів і екосистем робить територію більш привабливою для туристів, що може сприяти розвитку туристичної галузі та підвищенню доходів територіальної громади.

4. Відповідність стандартам. Дотримання екологічних норм і стандартів – це необхідна умова для уникнення санкцій та покарань за порушення екологічних правил. Контроль за впливом діяльності територіальної громади

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

на навколишнє середовище допомагає підтримувати добропорядок і уникати небажаних наслідків.

5. Ефективність управління ресурсами. Екологічний аспект дає змогу визначити оптимальні способи використання природних ресурсів та зменшення негативного впливу на довкілля. Це може означати впровадження енергоефективних технологій, раціональне використання водних ресурсів і зменшення викидів шкідливих речовин.

6. Наявність соціальної підтримки. Зважаючи на загрозу забруднення та виснаження ресурсів, громадяни дедалі більше розуміють важливість екологічної безпеки. Тому позитивний екологічний вплив може сприяти зростанню підтримки та активної участі громади в управлінні комунальною власністю.

Отже, екологічний аспект управління комунальною власністю впливає на забезпечення стійкого розвитку територіальної громади, збереження її ресурсів і підвищення якості життя та здоров'я місцевих жителів. Його врахування сприяє досягненню гармонії між соціальними, економічними й екологічними аспектами в контексті управління комунальною власністю.

Відповідно управління комунальною власністю містить такі елементи:

- визначення політики в галузі управління комунальною власністю і цілей управління;
- ухвалення нормативно-правової бази, що регулює процес управління;
- створення органів виконавчої влади та наділення їх повноваженнями з управління;
- інвентаризація й облік об'єктів комунальної власності, розподіл між суб'єктами управління різних об'єктів комунальної власності;
- формування порядку прийняття рішень про створення, реорганізацію і ліквідацію комунальних установ та підприємств;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

– передача комунального майна в тимчасове або постійне користування фізичним і юридичним особам, органам державної влади України та органам місцевого самоврядування інших територіальних громад, відчуження, вчинення інших угод;

– прийняття об'єктів соціально-культурного і комунально-побутового призначення в комунальну власність;

– організація контролю за безпекою та використанням об'єктів комунальної власності й спільно з галузевими (територіальними) органами управління проведення аналізу ефективності використання цих об'єктів;

– затвердження програм діяльності та звітності з управління комунальною власністю;

– збереження природних ресурсів, підтримка належного екологічного й сталого розвитку, забезпечення екологічної безпеки та якості довкілля й ін.

Відповідно до ідеологічних засад адміністративно-територіальної реформи, процедури управління комунальною власністю встановлюються представницькими органами місцевого самоврядування на основі цільового призначення комунальної власності.

Основна мета управління і розпорядження комунальною власністю – забезпечення ефективного використання комунального майна та збільшення на цій основі доходів бюджету адміністративно-територіальної одиниці.

Реалізацію такої мети можна здійснити при дотриманні таких умов:

1) створення ефективної системи обліку комунального майна;

2) визначення критеріїв ефективного використання комунальної власності;

3) формування умов для забезпечення інвестиційної привабливості комунальної власності;

4) розробка ефективної системи аудиту і контролю безпеки та цільового призначення комунальної власності.

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

Досягнення мети управління і розпорядження майном, що перебуває у комунальній власності, в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи нерозривно пов'язані з виконанням різних завдань, серед яких:

- пооб'єктний облік майна, що становить власність адміністративнотериторіальної одиниці;

- збільшення податкових надходжень у бюджет за рахунок залучення до цивільного обороту об'єктів власності, що не використовуються, та підвищення ефективності їхнього використання;

- збереження і примноження у складі комунальної власності майна, необхідного для забезпечення суспільних потреб населення;

- отримання зростаючих доходів від майнового комплексу територіальної громади;

- створення, реорганізація та ліквідація суб'єктів комунального господарства (комунальних підприємств і установ) та закріплення за ними майна, що перебуває у комунальній власності;

- контроль органами місцевого самоврядування ефективності й правомірності використання об'єктів комунальної власності;

- удосконалення нормативно-правової бази з управління власністю і формування організаційних та фінансових умов, що забезпечують ефективне управління власністю.

Специфіка управління власністю, у тому числі комунальною, порівняно з іншими об'єктами управління визначається подвійною природою об'єктів власності: з одного боку, як об'єктів матеріальних і нематеріальних благ, що мають свої видові, речові й інші характеристики, а з іншого – як об'єктів права, які мають певні правові характеристики та підпорядковані спеціальному правовому регулюванню.

Цю особливість слід враховувати при формуванні системи управління майном. Правова компонента об'єктів

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

власності полягає в необхідності обов'язкового обліку і використання спільно з традиційними управлінськими підходами правового поля управління, яке встановлюється системою нормативних правових актів, що регулюють майнові відносини.

Важливе значення тут мають система прав та обов'язків власника і майнові та немайнові права інших осіб, які не є власниками. Всі правочинності щодо об'єктів комунальної власності належать уповноваженим органам місцевого самоврядування. Володіння, користування і розпорядження муніципальним майном, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [168] – є одне з основних питань місцевого значення [27].

Крім цього, в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи визначено критерії збереження майна у муніципальній власності.

Так, «у власності територіальних громад зберігається лише те майно, яке необхідне та якого достатньо для вирішення питань місцевого значення» [23].

Аналізуючи вимоги до управління комунальним майном в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи, у структурі управління власністю територіальної громади виокремимо три елементи:

1) органи місцевого самоврядування, що здійснюють нормативне й економічне регулювання діяльності суб'єктів господарювання. При цьому метою такого регулювання полягає в задоволенні суспільних потреб населення;

2) підприємства, установи й організації, що перебувають у комунальній власності;

3) підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності.

Таким чином, систематизуємо коло повноважень органів місцевого управління, які стосуються розпорядження комунальною власністю. Серед них варто виділити такі:

1. Визначення стратегії розвитку комунального підприємства, зокрема аналіз і розгляд бізнес-планів та пла-

## **Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю**

---

нів перспективного розвитку, які подає керівник підприємства.

2. Вироблення пропозицій щодо реорганізації, ліквідації або приватизації комунального підприємства.

3. Встановлення цін і тарифів на продукцію, роботи та послуги підприємства, яке займає монопольне становище на місцевому ринку.

4. Вироблення пропозицій щодо розміру частки прибутку підприємства, яка передається до місцевого бюджету на наступний рік.

5. Встановлення основних економічних показників діяльності комунального підприємства на майбутній рік.

6. Затвердження щорічних звітів про діяльність комунального підприємства.

4. Контроль за використанням коштів, виділених комунальному підприємству з місцевого бюджету, або кредитів, наданих йому.

5. Прийняття рішень про встановлення розміру премії керівнику підприємства на основі результатів фінансово-господарської діяльності підприємства.

6. Прийняття рішень про проведення аудиторської перевірки підприємства.

7. Розгляд кандидатур на посаду керівника комунального підприємства.

8. Розгляд питання про притягнення керівника комунального підприємства до відповідальності й направлення матеріалів до компетентних державних органів.

9. Взяття участі у засіданнях органів місцевого самоврядування під час розгляду питань, які стосуються управління комунальною власністю.

Ці повноваження дозволяють органам місцевого управління активно впливати на розвиток і ефективне функціонування комунальних підприємств на місцевому рівні.

Оскільки всі правочинності щодо об'єктів комунальної власності належать уповноваженим органам місцевого

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

самоврядування, вони мають право самостійно обирати такі умови (правові режими) її використання, які максимально сприяють досягненню визначених цілей та завдань. При цьому адміністративно-територіальні одиниці – територіальні громади – від імені органів місцевого самоврядування мають вправо: самостійно володіти та користуватися комунальним майном (будинками, в яких розміщені органи місцевого самоврядування, транспортом, коштами місцевого бюджету й іншими об'єктами); передавати майнові права на цю власність іншим особам, залишаючи за собою право власності; розпоряджатися комунальним майном в інший спосіб.

Враховуючи вищесказане, сучасні дослідники (В. Алексєєв, О. Андрєєв та ін.) виділяють такі підходи до управління комунальним майном в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи:

– самостійне управління комунальною власністю уповноваженими органами місцевого самоврядування – пряме управління;

– передача окремих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальним майном стороннім структурам (застосування схем аутсорсингу, оперативне управління) – непряме управління;

– управління за допомогою нормативно-правового регулювання (встановлення конкретних правил і процедур, пільг та обмежень, пов'язаних з управлінням певним видом об'єктів) – параметричне управління [7].

Реалізація прав володіння, користування й розпорядження об'єктами комунального майна має забезпечувати досягнення основної мети економічної політики у сфері управління комунальною власністю – отримання максимального ефекту від її використання.

Як доводить П. Ворона, ефект може бути як економічним, вираженим у грошовій формі, що забезпечує поповнення місцевого бюджету (наприклад, у вигляді при-

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

бутку, що припадає на частки у статутних капіталах господарських товариств, у вигляді орендної плати), так і соціальним, одержаним шляхом отримання прямої користі від використання комунального майна (наприклад, за рахунок надання якісних соціальних послуг населенню). Право комунальної власності на майно, яке не приносить достатньої користі або економічного ефекту, припиняється шляхом одного застосування описаних вище способів [36, с. 45].

Перехід об'єктів комунального майна від одного власника до іншого залежно від цілей та підстав для припинення права комунальної власності відбувається з використанням певних механізмів, що дають змогу в результаті підвищити економічну і соціальну ефективність застосування цього найважливішого ресурсу для досягнення основних цілей та завдань, визначених перед органами місцевого самоврядування [36, с. 49].

Головний критерій досягнення високого рівня ефективності комунального управління (у тому числі управління комунальною власністю) – це високий рівень розвитку місцевої економіки і добробут населення. Як відомо, низка бюджетів територіальних громад нині є дотаційними [21, с. 67]. Відповідно, місцеві питання вирішуються за умов дефіциту фінансових ресурсів, що перешкоджає комплексному соціально-економічному розвитку територій. З огляду на це становлення місцевого самоврядування України належить до основних напрямів проведення сучасних державних реформ, в яких істотна роль відводиться комунальній власності.

Як показує аналіз практичної діяльності, багато об'єктів комунального майна мають переважно витратний характер та є збитковими. Варто також зазначити, що значну частину комунальної власності становлять об'єкти нерухомого майна, зношеність і низькі споживчі якості яких призводять до мінімізації можливого економічного

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

чи соціального ефекту від їхнього використання, оскільки такі об'єкти виявляються незатребуваними на конкурентному ринку. Крім цього, одна з основних проблем, які перешкоджають ефективному використанню та розпорядженню комунальним майном, полягає в недостатньому рівні забезпечення об'єктів комунальної власності актуальною технічною документацією і документами, що встановлюють право власності.

У контексті сказаного вище погоджуємось з таким твердженням вчених: «На сьогодні формування ефективної системи управління комунальною власністю слід здійснювати у поєднанні з науковими дослідженнями суспільних, правових, організаційних, інституційних, економічних відносин між державою та громадою, результатом яких стало б обґрунтування і прийняття єдиного правового поля, яке б обумовлювало права, компетенції, повноваження учасників управління, використання та розпорядження комунальною власністю на загальнодержавному рівні».

З огляду на це, подальше наукове дослідження відносин з управління комунальною власністю в Україні слід проводити у напрямках розробки конкретних нормативно-правових актів, механізмів їх запровадження у практику, науково-методологічних рекомендацій з обміну досвідом між регіонами країни щодо створення раціональної та дієвої організаційно-виконавчої структури органів управління, послідовного впровадження новаторських ідей [63, с. 54].

Для досягнення оперативних і стратегічних цілей, що стоять перед органами місцевого самоврядування у сфері управління комунальним майном, необхідно провести комплекс заходів, спрямованих на вирішення означених проблем.

Оцінювання результативності й ефективності публічного управління, яке визначається як складна та багато-

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

аспектна система, стає завданням високої складності. Публічне управління не має однієї формалізованої цільової функції, яка може бути виміряна інтегральним показником якості. Звичайно, цілі публічного управління відображаються у переліку завдань, і цей перелік є деталізованим відображенням загальної мети.

Як зауважує А. Соколов, «спираючись на сучасну концепцію *хорошого публічного управління*, можна виділити основні групи параметрів якості державного управління, які повинні враховуватися при оцінці діяльності органів виконавчої влади:

- параметри поліпшення якості державних послуг;
- параметри зниження питомої вартості послуг, що надаються;
- параметри підвищення результативності;
- параметри прозорості і підконтрольності діяльності державних органів;
- параметри оперативності реагування органів влади на знову виникаючі потреби (очікування, що змінюються)» [203].

Водночас, Ю. Капліна та С. Архипенко наголошують: що «Вимоги до послуги повинні бути чітко виражені характеристиками, піддаватися визначенню та оцінці замовником. Процеси, що забезпечують надання послуги, також потребують характеристики, які не завжди можуть бути визначені замовником, але безпосередньо впливають на виконання послуги. Послуга або характеристика надання послуги може бути кількісною або якісною. В даному випадку розглядаються якісні параметри оцінки, які складніше формалізуються, ніж кількісні, однак дозволяють оцінити не стільки результати надання послуги (як кількісні параметри), скільки сам процес її надання. Діючі критерії процесів системи управління якістю, а саме результативність, доступність, своєчасність, зручність, відкритість, професійність, повага до одержувача виступили

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

головними кваліметричними показниками для оцінки системи управління якістю» [77].

У сучасному світі підвищення якості життя неможливо досягти без забезпечення і постійного підвищення якості адміністративних послуг, що надаються населенню, та найбільш повного забезпечення потреб громадян. Система управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015, слугує найбільш дієвим інструментом для підвищення якості адміністративних послуг і вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Вона дає змогу підвищити чіткість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечити задоволеність замовників адміністративних послуг і досягти результативності й узгодженості робіт та раціонального використання ресурсів [141].

Коли ж результати державного управління і місцевого самоврядування виявляються у кількісному виразі, інші дослідники рекомендують застосовувати кількісні методи для оцінювання їхньої ефективності. Ці методи відрізняються своєю об'єктивністю й прозорістю, що надає їм особливого поширення в межах наукових досліджень. Такий підхід має свої переваги серед яких точність та зрозумілість визначення рівня показників; високий ступінь об'єктивності у вимірюванні; можливість застосування як до загального явища чи процесу, так і до його окремих компонентів; простота для проведення подальших аналітичних досліджень; зручність у наочному поданні результатів, здобутих на основі досліджень.

Розглянемо кількісні методи більш детально:

1. Прикладом таких методів при оцінюванні ефективності державного управління та місцевого самоврядування є бальний (рейтинговий) метод.

Оцінювання здійснюється відповідно до заздалегідь встановлених критеріїв і системи бального оцінювання (рейтингу) за виконання службових обов'язків, яка має

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

базуватися на врахуванні об'єктивних факторів, серед яких вчасне формування звітності, виконання плану, подання скарг. Оцінювання ефективності виконання службових обов'язків слід диференціювати відповідно до ступеня такого виконання. Оціночним періодом може бути тиждень, декада, місяць, квартал, півріччя, рік. Проміжні результати потрібно корегувати з урахуванням важливості виконаних завдань і визначити рейтинг об'єктів оцінювання.

2. Метод самооцінювання – це метод, за допомогою якого співробітники мають змогу оцінити власні результати роботи самостійно, а в деяких випадках – анонімно. Однак через високий ступінь особистісної суб'єктивності та ймовірності недооцінювання або переоцінювання співробітниками власних результатів роботи його не можна застосовувати окремо, а винятково як доповнення до комплексного оцінювання ефективності державного управління і місцевого самоврядування. Меншою мірою в наукових дослідженнях використовуються якісні методи оцінювання, які є корисними при уточненні результатів. Рівень їхньої надійності нижчий порівняно з кількісними, але залучення до процесу оцінювання сторонніх незалежних експертів покращує якість оцінювання.

3. Пряме спостереження – це якісний метод, при якому оцінювач виконує свої функції вільно й відкрито, перебуваючи всередині організації та поруч зі співробітниками як у формальних, так і в неформальних відносинах, а результати спостережень подає у вигляді звіту, в якому він розкриває виявлені недоліки та проблеми, і пропонує шляхи їхнього подолання. При використанні такого методу велика перевага полягає в тому, що він дає змогу отримати оцінку на основі вивчення організації зсередини та особистого знайомства зі співробітниками й їхньою професійною діяльністю. Проте в цьому полягає його найголовніший недолік – суб'єктивізм оцінювання,

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

який може виявлятися в упередженому ставленні (симпатії або антипатії) до особи, що не пов'язано з її професійними якостями.

4. Приховане внутрішнє спостереження – це якісний метод, при якому, на відміну від попереднього, оцінювач спостерігає за подіями в організації приховано від загалу, тобто ніхто зі співробітників не знає, що оцінювання проводиться і хто саме його проводить. Так створюються умови для більш точного оцінки ефективності роботи організацій системи державного управління та місцевого самоврядування.

5. Ділова гра – це якісний метод, що дає змогу оцінити та напрацювати багато характеристик особистості підлеглих, серед яких: здатність до командної співпраці, комунікативність, стійкість до стресу, гнучкість реагування і пристосованість до швидкоплинних змін, які є дуже важливими якостями для управлінців. Основний недолік такого методу полягає в його високій вартості через необхідність запрошення відповідного фахівця.

6. Іспити та тестування – це простий, ефективний і якісний метод виявлення фахових компетентностей, який не потребує значних коштів на його проведення [195].

Однак для більш повного оцінювання результативності державного управління та місцевого самоврядування рекомендовано застосовувати комбіновані методи. Ці методи поєднують переваги якісних і кількісних підходів до оцінювання та дають змогу компенсувати їхні недоліки. Серед таких комбінованих методів особливою важливістю й доцільністю вирізняються лише деякі з них. Зокрема, це:

1. Метод «таємного покупця», який передбачає наявність заздалегідь складеного переліку критеріїв оцінювання ефективності державного адміністрування і місцевого самоврядування. «Таємний покупець» здебільшого під час особистого візиту до оцінюваної організації звертається за заздалегідь обраною послугою та оцінює якість її надання

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

відповідно до розробленої системи критеріїв. За результатами оцінювання він подає звіт керівництву з визначенням прогалин і переваг у роботі службовців та організації загалом. Керівництво ж робить висновки й впроваджує заходи щодо вдосконалення роботи організації. З метою проведення оцінювання найкраще звернутися до спеціалізованих фірм.

1. Метод «завдань», який полягає в тому, що оцінювач ставить перед кожним зі співробітників (або колективом загалом) стандартне та типове для такої організації завдання, яке необхідно виконати у встановлений термін. «Результати виконання завдання мають бути придатними для кількісного й якісного оцінювання. Після подачі звітів про виконану роботу оцінювач аналізує їх і представляє керівнику результати оцінювання у відповідній формі. Перевага такого методу полягає в його порівняно невисокій вартості та можливості проведення оцінювання без відриву персоналу від виконання його обов'язків» [195].

Все вищевикладене дає змогу виділити базові вимоги щодо побудови ефективної системи управління комунальною власністю, серед яких дотримання законності надання суворо цільового характеру використанню комунального майна; прагнення до підвищення ефективності використання комунальної власності; інтенсифікація залучення об'єктів комунальної власності у господарський оборот, розширення можливостей для використання і придбання комунального майна юридичними та фізичними особами; відплатності (платності) використання об'єктів комунальної власності; забезпечення удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальним майном.

Водночас через те, що комунальна власність за своїми сутнісними характеристиками належить до публічної власності, вважаємо за доцільне що під час оцінювання

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

якості управління нею використовувати наступні вимоги, а саме:

– *фінансові* (доходи від оренди майна і земельних ділянок, доходи від продажу земельних ділянок та отримані від відрахування частини прибутку комунальних унітарних підприємств, відсотки за акціями акціонерних товариств та ін.);

– *правові* (підвищення рівня дотримання законодавства, інвентаризація об'єктів нерухомості й реєстрація прав власності, оптимізація кількості підприємств, збільшення частки виграних позовів у загальній кількості позовів, виявлення неефективного майна і використання його в ринковому обороті);

– *соціальні* (кількість земельних ділянок, виділених безкоштовно багатодітним сім'ям, кількість земельних ділянок, виділених під будівництво дитячих садків, парків та скверів, кількість землі і об'єктів нерухомості з метою підтримки суб'єктів малого підприємництва, участь у реалізації цільових комплексних програм та ін.);

– *екологічні* (дотримання екологічних норм і стандартів, підтримка екосистем та природних резерватів, відновлення і рекультивация земель, забезпечення енергоефективності та використання відновлюваних джерел енергії, управління відходами, стимулювання екологічної свідомості, адаптація до змін клімату);

– *інформаційні* (автоматизація процесів, інтеграція даних в єдину систему здійснення електронних платежів і фінансового обліку; ведення електронної звітності, аналіз та прогнозування ризиків, створення централізованої бази даних, електронної системи заявок і обробки, забезпечення безпеки, надання доступу до інформації щодо управління комунальною власністю, інформаційна підтримка рішень);

– *кадрові* (фахова підготовка, навчання й професійного розвитку через проведення семінарів, тренінгів, орга-

## **Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю**

---

нізація курсів й інших форм навчання, знання законодавства, що регулює управління комунальною власністю, навички проведення економічного аналізу; технічна компетентність в управлінні комунальним майном; комунікаційні навички; здатність до розробки і виконання довгострокових стратегій управління комунальною власністю з урахуванням місцевих потреб та тенденцій, практичний досвід у сфері управління комунальною власністю) й ін.

Відповідно, у сучасних економічних умовах від ефективності роботи органів місцевого самоврядування великою мірою залежать рівень розвитку місцевої економіки, ступінь збалансованості місцевого бюджету, добробут населення територіальної громади і процес соціально-економічного розвитку території загалом. Ефективне використання об'єктів комунального майна забезпечить створення необхідних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування економічних, фінансових, соціальних та інших питань лише на рівні певної адміністративно-територіальної одиниці.

### **2.3. Зарубіжна практика управління муніципальною власністю**

У питаннях створення, розвитку та вдосконалення практики управління муніципальною власністю і взаємовідносин між муніципальними адміністративно-територіальними утвореннями суб'єктів різних рівнів важливу роль відіграє аналіз досвіду інших країн. Оцінити ступінь розвитку муніципального управління в різних країнах можна тільки шляхом вивчення основних моделей теорії муніципального управління з урахуванням базових моделей функціонування муніципальних одиниць. Зокрема, йдеться про такі моделі управління муніципальною власністю, як англосаксонська та французька.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Вивчення світового досвіду державного управління показує, що багатоманітність державних систем зумовлюється особливостями історичного, регіонального та політичного характеру розвитку різних держав. Виявлення цих особливостей має важливе значення під час аналізу різних моделей управління власністю лише на рівні місцевих утворень з метою вибору найбільш прийнятних варіантів для вдосконалення практики управління комунальною власністю в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Враховуючи сказане вище, можемо констатувати, що, будучи матеріальною основою місцевого самоврядування, комунальне майно, яке належить територіальній громаді й використовується нею за цільовим призначенням, має приносити дохід. Якщо майно використовуватиметься неефективно, воно може знецінитись, бути збитковим та, в результаті перетворитися на додатковий баласт для громади. Тому ефективне управління комунальною власністю – це важлива складова поступального економічного розвитку як на локальному, так і на національному рівні. Управління комунальним майном здійснюється територіальною громадою через утворені нею органи місцевого самоврядування – місцеву раду та її виконавчі органи. У процесі управління комунальним майном територіальна громада може застосовувати всі майнові операції щодо нього, а саме: передавати його у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати в оренду чи концесію, продавати та купувати; використовувати його як заставу; вирішувати питання відчуження майна (приватизації) й ін. [234].

Формування та управління власністю як муніципальним об'єктом закладає основу для виявлення специфіки становлення і розвитку необхідних складових елементів категорії «муніципальна власність».

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

Для населення нашої країни таке твердження набуває особливого значення, оскільки в розвитку теорії та практики управління муніципальною власністю Україна не має подібного досвіду.

Звернення до історичного досвіду управління муніципальними адміністративно-територіальними одиницями більшості європейських країн свідчить, що основні принципи такого управління були встановлені на основі законодавчого регулювання, зокрема, шляхом ухвалення «хартії вольностей».

У тих європейських країнах, де основу управління муніципальними утвореннями і становили хартії, які надавали правителі (Англія, Франція, країни Скандинавії), становище городян визначалося такими нормами:

- складання присяги місту;
- взаємодопомога та взаємовиручка;
- місто зобов'язується захищати права людини, яка присягнула на вірність; відстоювати її права власності та майнові інтереси;
- місто охороняє права купців, які приїхали на ринки міста;
- орган управління містом та його власністю вибирається городянами;
- судді присягають судити справедливо, решта зобов'язані визнавати і виконувати їх рішення та ін. [4141, с. 34–37].

Водночас, як наголошує М. Глух [41], система управління муніципальними одиницями охоплювала *виконавчі функції*, які здійснювали обрані представники, і *законодавчі функції*, виконували загальні збори городян. Такі збори скликалися для вирішення економічних, соціальних і політичних проблем муніципалітетів. Ця система управління муніципальними адміністративно-територіальними одиницями й їхньою власністю і навіть структура діяль-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ності органів прокуратури та посадових осіб базувалися на таких «принципах:

- розмежування повноважень представницької та виконавчої влади;
- виборність посадових осіб в органи муніципального управління;
- публікація та систематизація економічних, соціальних, політичних законів та нормативних актів;
- економічна та політична обмеженість повноважень місцевих спільнот щодо більших утворень;
- обмеження прерогатив державної влади при відставанні позицій муніципальних утворень» [15, с. 17–18].

Означений період характеризується тим, що економічну основу муніципальних відносин становить функціонування корпоративного, співтовариства. Однак у механізмах державного управління існували щодо можливої участі населення у місцевому управлінні за ознаками становості, територіальної власності й майнового цензу. Нормативне регулювання управління муніципальними одиницями здійснювалося різними джерелами що відрізнялися як за походженням, так і за формою та змістом.

Виникнення муніципальної власності відбулося під час Великої французької революції у XVIII ст., коли було проголошено принцип поділу влади і визнано важливість комунальної влади серед інститутів управління. Подальшим історичним етапом в розвитку муніципальної власності став період посилення тенденції до централізації державної влади та обмеження місцевого самоврядування. Так, у Німеччині ця тенденція посилилася в контексті здійснення спроб подолати роздробленість і сформувати єдині принципи управління в державі.

Основних успіхів у становленні муніципальної власності та розвитку муніципального управління вдалося досягти у XIX ст. Перший досвід реформування на цьому етапі було здобуто у Пруссії, оскільки до початку XIX ст.

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

століття ця країна перебувала в економічному занепаді, спричиненому, переважно, неефективністю функціонування системи управління міською власністю і ведення місцевого господарства загалом. Дослідивши світовий та вітчизняний досвід управління комунальною власністю, Р. Августин підсумовує, що проведення реформи місцевого управління Пруссії здійснювалося з урахуванням досвіду французьких і бельгійських економістів у сфері муніципальних досліджень [2, с. 58]. Це підтверджується тим, що її концептуальні засади містять основні постулати суспільної теорії самоврядування. Економічний зміст цієї суспільної теорії полягав у такому: «Держава повинна визнавати свободу муніципальних утворень і надати їм можливість самим керувати своїми справами» [2, с. 58–59].

Генезис муніципальної власності характеризується етапністю соціально-економічних перетворень. Особливе місце у становленні муніципальних адміністративно-територіальних одиниць відводиться Німеччині, оскільки саме ця країна зробила значний внесок в економічний розвиток та формування платформи для подальшого зміцнення основ державного управління комунальною власністю. Слід зазначити, що у Пруссії в 1808 р. було опубліковано новий міський статут, основний зміст якого можна відобразити у таких положеннях:

- здійснення децентралізації влади і формування органів місцевого управління;
- передача деяких державних функцій та доручень у відання муніципалітетів;
- збереження функцій державного контролю і нагляду щодо використання та управління муніципальною власністю й системою місцевого господарства загалом у межах муніципальних одиниць.

Досліджуючи специфіку удосконалення системи управління комунальною власністю в умовах проведення територіально-адміністративних реформ, вкажемо, що пе-

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

ревагами здійснення перетворень у Німеччині на той період стали такі: громада почала розглядатися як основний суб'єкт управління в межах територіального адміністративного утворення; об'єктом самоврядування було не лише населення, а і його власність.

Формування історичного досвіду у перебудові системи муніципальними утвореннями розпочинається в Англії з 1888 р., коли у цій країні завершилося становлення місцевого управління в сучасному розумінні. Це означає, що у той час було закладено територіальні основи управління муніципальною власністю, сформовано організаційну структуру, визначено самостійність місцевого господарства та самостійність місцевих утворень у здійсненні відведених їм повноважень.

На початку ХХ ст. відбулося становлення муніципальної власності в багатьох країнах Західної Європи, деяких державах Латинської Америки й Азії. Надалі здійснювалося закріплення вихідних основ управління муніципальною власністю, пов'язаних із поглибленням економічних засад муніципалізму і розширенням автономії органів місцевого самоврядування у діяльності субрегіональних утворень. Найбільших змін муніципальна політика зазнала після закінчення Другої світової війни.

Розвиток місцевого самоврядування детермінувався розробкою теорій муніципального управління у ХХ ст. Найбільшого поширення серед них набули:

– *теорія дуалізму муніципального управління*, тобто визнання рівного впливу двох векторів – ідеального та матеріального;

– *теорія соціал-реформізму*, прибічники якої концепції наприкінці ХІХ ст., розглядали муніципальне управління як протистояння соціал-демократичного і соціалістичного рухів, з одного боку, та комуністичного – з іншого (її було впроваджено в Італії та Франції). Розробники соціалреформізму протиставляли програмі комуніс-

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

тів програму поступових реформ, яка передбачала ефективне використання муніципальної власності та поліпшення політичного і соціально-економічного становища робітників з відведенням важливої ролі органам муніципального управління.

Таким чином, становлення комунальної власності й розвиток системи управління комунальною власністю у світовому досвіді відображено як паралельні та залежні один від одного процеси, ступенем розвитку кожного з них визначається рівень розвитку муніципальних адміністративно-територіальних одиниць загалом. Генезис та вдосконалення комунальних управлінських систем загалом, є перманентним процесом, і на різних етапах свого становлення та розвитку потребує вивчення досвіду функціонування різних систем, дослідження методів і прийомів комунального управління та розроблення та створення моделей та механізмів управління територіально-адміністративними одиницями й їхньою власністю. Динаміка ж комунального процесу визначається постійно мінливими інтересами і потребами людини, місцевого співтовариства, регіонів та держави загалом.

Вивчення світового досвіду практичного здійснення управління муніципальною власністю показує, що існує ціла низка розроблених і функціонуючих моделей формування та обліку комунальної власності, механізмів володіння, розпорядження і користування нею при відповідному розвитку муніципального управління у конкретно сформованих історичних та соціально-економічних умовах різних країн. Зокрема, йдеться про виокремлення комунальної власності, надання на основі цього особливого статусу територіальним одиницям, та формування структури органів управління комунальною власністю.

Як стверджує Г. Монастирський [123], подальші дії в умовах сформованої структури муніципального управління передбачають розширення обсягу його повноважень,

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

виникнення додаткових джерел фінансування тих чи інших муніципальних програм, пов'язаних з особливостями розвитку конкретних територій, облік структурних особливостей муніципального управління і розмежування відносин з органами державної влади [123, с. 16–17].

Вибір того чи іншого механізму муніципального управління в європейських країнах здійснюється з урахуванням історичних особливостей, соціально-економічної орієнтації країни й думки місцевого населення. Саме такий вибір, як доводить Г. Падалко, має забезпечувати право населення на реалізацію як спільних інтересів та потреб, так і особливих потреб муніципального утворення [151].

Здійснюючи характеристику основних моделей муніципального управління комунальною власністю, зауважимо, що кожна зі світових моделей має власну внутрішню класифікацію. Так, німецька модель муніципальних систем сформована відповідно до федеративного устрою, тобто за її основу взято принцип єдиної державності. Розвиваючи та вдосконалюючи систему державного управління в контексті управління комунальною власністю, в Німеччині влада зуміла накопичити цінний практичний досвід, який можна використовувати на сучасному етапі.

Прагнення збереження традиційних інститутів місцевого управління звичайно, відрізняє політику більшості країн. До таких інститутів належать приходи у Великобританії або громади країнах континентальної Європи.

Зокрема, висока стійкість і тривале функціонування практично у незмінному вигляді системи муніципального управління є предметом національної гордості громадян Швейцарії, яка до середини ХІХ ст. постійно перебувала в умовах релігійних війн та запеклої боротьби за владу. Такі соціально-економічні умови призводили до частих змін механізмів реалізації державної влади та системи управлінських повноважень у муніципальних утвореннях.

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

Відомо, що раніше Швейцарія належала до найбідніших країн Європи. Причини такого становища полягали не тільки в тому, що ця країна не мала природних ресурсів та виходу до моря (дуже важлива торгова перевага для ХІХ ст.), а й у великій різниці між рівнями розвитку її окремих територій, населення яких було меншинами різного культурного, етнічного, релігійного і мовного походження. Найбільш яскравим свідченням політичної стабільності сучасної Швейцарії є діяльність муніципальних утворень, створених на зразок громад та призначених поступово і послідовно вирішувати завдання щодо використання комунальної власності й забезпечення якісного муніципального менеджменту. Ступінь важливості та характер цих завдань визначилися у процесі історичного розвитку, зокрема:

- формування механізму обліку, контролю й ефективного використання комунальної власності з метою збільшення дохідної бази муніципальної адміністративно-територіальної одиниці;

- організація народних шкіл, при цьому муніципалітет не мав права розробляти навчальні програми, але він був вільний у виборі вчителів і системи оплати їхньої праці, у визначенні погодинного плану та у вирішенні питань, пов'язаних із будівництвом шкільних приміщень, їхнім розширенням чи скороченням;

- стягування податків муніципальної адміністративно-територіальної одиниці, але види і розміри податків встановлювалися органами державної влади або кантону. Вони визначали розмір муніципального податку з урахуванням таких факторів, як: становище муніципальної адміністративно-територіальної одиниці, кількість жителів, структура їхнього майна та комунальної власності. Такий податок використовується винятково для вирішення завдань розвитку цієї муніципальної території. Для підтвердження цього органи муніципального управління регуляр-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

но презентують своїм мешканцям звіти про використання муніципальних засобів;

- соціальне забезпечення населення, тобто турбота про бідних і молодь, надання консультації й з питань материнства, дитинства, соціальної допомоги й ін.;

- взяття участі у здійсненні державних програм, наприклад, регулювання вирішення питань щодо особливостей планування населених пунктів, будівництва транспортних магістралей та проведення інших заходів, які здійснюються на рівні держави, але проводяться на території конкретної муніципальної адміністративно-територіальної одиниці;

- реалізація завдань місцевого значення;

- водопостачання, пожежна охорона, каналізація, вивіз сміття, утилізація відходів, організація руху громадського транспорту, створення місць відпочинку, здійснення охорони правопорядку й ін. [233, с. 6–8].

Аналізуючи моделі державного управління, зазначимо, що нині в Індії збережено традиційні органи державного управління – панчаяти. Цією системою муніципального управління охоплено понад 95% усього сільського населення Індії. Вона має трирівневу структуру:

- 1 – ий рівень – сільські панчаяти;

- 2 – ий рівень – районні панчаяти;

- 3 – ий рівень – панчаяти на рівні великої адміністративно-територіальної одиниці – округу.

Система сільських панчаятів складається із загальних зборів села, які виконують функції представницького органу муніципального управління і виконавчого комітету панчаяту. До його складу якого входить голова панчаяту та фахівці з окремих напрямків муніципальної діяльності.

«При розгляді прикладів формування систем муніципального управління комунальною власністю у різних країнах не можна залишити поза увагою Данію. Її

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

муніципальна система переважно базується на таких основних засадах:

- а) концепція спільноти, тобто спільна відповідальність за тих, з ким людина разом живе і працює;
- б) узгодженість центральної й місцевої політики;
- в) представницька форма управління системи муніципального управління» [114, с. 97].

Як акцентує К. Мануїлова «сьогодні в Данії функціонує трьох рівневе управління: центральне, регіональне та муніципальне». До 2007 року датські територіальні організації складались з держави, районів і муніципалітетів. Також реформою були змінено розподіл повноважень між центральною та місцевою владою [114, с. 96].

Структура територіального управління Данії містить три основні рівні з чітким розподілом функцій між ними. Перший рівень – центральний уряд, який вирішує всі питання, що стосуються визначення основних напрямів розвитку суспільства і загального порядку. Другий рівень управління формують амти, які відображають регіональний рівень управління. Данія поділяється нині на 14 амтів, кожен з яких охоплює доволі великий географічний район. Завдання на цьому рівні управління настільки великі, що вони не можуть бути покладені на місцеву владу окремих амтів. До третього рівня належить муніципальний, тобто міський, рівень управління. На цьому рівні муніципальна рада вибирає мера та у своїй діяльності має право вирішувати всі муніципальні проблеми. Ніяка інша влада в Данії не має таких широких адміністративних повноважень, як місцеві ради. Найважливіше завдання муніципальної ради полягає у складенні всеохопного плану місцевої діяльності з різних її видів й узгодженні роботи постійних комісій і професійних адміністративних структур.

Відповідно до законодавчих актів про місцеве самоврядування, всі муніципальні ради повинні призначати

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

постійні комітети із соціального добробуту, освіти, культури та охорони навколишнього середовища і формувати апеляційний відділ з оподаткування та фінансів. При цьому мер є одночасно головою постійних комітетів і фактичним лідером муніципальної адміністрації. Діяльність мера займає ключову позицію у структурі місцевої влади, що дає йому змогу формувати структуру власної адміністрації. У всіх ієрархічних структурах влади функції поділені. Наприклад, члени ради, як правило, займаються загальним плануванням та контролем за виконанням політичних рішень, а функції адміністрації зводяться до керівництва підготовчою роботою і проведення політики муніципальної ради, захисту та контролю за ефективним використанням комунальної власності у межах місцевої адміністративно-територіальної одиниці утворення.

Отже, до повноважень регіональної адміністрації зараховують «відповідальність за суспільну охорону здоров'я; регіональний розвиток; навколишнє середовище; туризм; освіту; культуру; планування; певні соціальні послуги; спеціальну освіту, транспорт. На місцевому рівні датські муніципалітети несуть відповідальність за: спеціалізовані соціальні служби; політику в сфері зайнятості (місцеві центри з працевлаштування); соціальне забезпечення (соціальні послуги); догляд за дитиною та за літніми людьми; освіту; охорону здоров'я; інтеграцію іммігрантів та їх мовну освіту; цивільний захист; навколишнє середовище; планування; туризм; транспорт; культуру і спорт» [114, с. 97].

Продовжуючи, зауважимо, що типовим прикладом поєднання історичного та геополітичного факторів у структурі системи управління комунальною власністю можна вважати модель системи муніципального управління Франції. Особливості її розвитку пов'язані з особливим статусом органів муніципального управління таких заморських територій, як Нова Каледонія й арктичні

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

території та територій зі спеціальним статусом, серед яких: Майотт, Гвіана, Гваделупа, Мартініка. Так, особлива організація муніципального управління для заморських територій – (колишніх колоній Франції) закріплено у ст. 74 Конституції Франції, а у ст. 73 уточнено, що «адміністративна організація заморських департаментів може змінюватися з урахуванням їхнього особливого становища» [225, с. 300].

Зокрема, особливий статус Нової Каледонії передбачає, що, згідно з французьким законодавством, представницькі органи муніципального управління цієї території обираються здебільшого на демографічній основі. Варто вказати, що встановлення особливого статусу окремих територій є значною мірою заслугою Конституційної ради Франції й результатом ведення її судової практики. Рішення Конституційної ради свідчать про видання особливих норм муніципального управління для регулювання вирішення специфічних проблем, що впливають з таких об'єктивних обставин, як: острівне становище території, щільність її населення, існування місцевих діалектів, наявність усталених місцевих звичаїв або традицій, близькість державних кордонів, особливості економічного розвитку та ін.. [225, с. 301–302]. Водночас Конституція Франції передбачає неухильне дотримання загальних принципів і насамперед принципу її неподільності від усіх територій та навіть від територій з особливим статусом [235, с. 178].

Очевидно, що в європейських країнах важливий фактор, який визначає своєрідність системи муніципального управління комунальною власністю, – це етнічний склад населення і пов'язані з цим особливості культурного розвитку. Так, в Іспанії з її лінгвістичною й культурною різноманітністю, що зумовила загострення національного питання, на рівні муніципального управління робилися спроби знайти протиположний унітарному принципу

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

державного устрою у вигляді широкої національної автономії, представлені автономними спільнотами [97, с. 103]. У преамбулі Конституції Іспанії 1978 р. Зазначено, що необхідно «забезпечити всім іспанцям і всім народам Іспанії здійснення прав людини, розвиток своїх культур і традицій, мов та інститутів» [29, с. 47].

Загальних принципів організації автономної спільноти існує доволі багато. Зокрема, в Іспанії розрізняються два основні типи автономних угруповань: обмежена і повна автономія. Відповідно повна автономія передбачає, що органам місцевого управління територіями поряд із вирішенням питань місцевого значення можуть делегуватися також окремі державні повноваження. На сьогодні повною автономією користуються такі території; Каталонія, Країна Басків, Галісія, Андалузія.

Так, К. Вакарчук, вивчаючи іспанську модель децентралізації вказує: що «автономії поділяються на провінції та муніципалітети, провінції управляються обраними Радами, які підпорядковуються урядам автономних спільнот. Провінції є допоміжними і координуючими органами щодо муніципалітетів. Найвищі муніципальні чиновники і місцеві депутати обираються прямо, а мер – Радою зі свого складу; як правило, це голова партії більшості. Компетенція місцевого самоврядування визначається загальним законодавством про місцеве самоврядування, а також галузевими законами. Органи місцевого самоврядування мають право оспорювати в судах адміністративної юрисдикції будь-які державні чи регіональні нормативні акти, які приймаються не на користь місцевої автономії» [29, с. 47].

При розгляді особливостей формування та управління муніципальними адміністративно-територіальними одиницями й їхнім комунальним майном слід виділити основні риси муніципального підходу в Японії. У цій країні, як констатує А. Кожина, в 1947 р. було ухвалено Закон про місцеве самоврядування, в якому містилося детальне рег-

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

ламентування структури муніципального управління з описом внутрішньої організації та компетенції муніципальних органів усіх рівнів. Спочатку в цьому Законі було запроваджено певний ступінь обмежень свободи в системі муніципального управління. В результаті, муніципальне управління в Японії нині має дворівневу систему. Вищу ланку в цій ієрархії займає префектура, а нижча ланка закріплена за містами, селищами і селами [88].

Муніципалітети міст виконують низку соціально-економічних функцій. Ці функції для сільських муніципалітетів через брак фінансових коштів здійснюють установи вищої ієрархічної ланки, тобто префектури. Значний розвитку в Японії набули спеціальні адміністративно-територіальні одиниці – спеціалізовані міста й райони, що є асоціаціями місцевих громадських утворень (громад) та районів. Подібний статус муніципальних утворень зумовлений жорстким економічним профільуванням таких муніципальних утворень у цій країні [88].

Профіль громади формується як її візитна картка. Ось чому його складання доцільно розпочинати одразу після того, як прийнято рішення про утворення добровільно об'єднаної територіальної громади. У наявності такого документа перш за все, зацікавлені органи місцевого самоврядування новоутвореної адміністративно-територіальної одиниці, тому вони виступають ключовим суб'єктом складання профілю добровільно об'єднаної територіальної громади. Водночас дуже важливо долучати до цього процесу представників бізнесових кіл, членів громадських організацій і фахівців з питань планування місцевого економічного розвитку [197].

Для досягнення успіхів у плануванні, а у майбутньому – в реалізації розробленого перспективного плану місцевого економічного розвитку передусім потрібно з великою відповідальністю підходити до формування команди осіб, на яких покладатиметься відповідальність за

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

складення та реалізацію розробленого перспективного плану місцевого економічного розвитку. При формуванні такої команди необхідно з'ясувати, чи є в громаді особи, здатні стати справжніми активаторами позитивних змін на краще. Відповідно до складу цієї команди слід залучити тих осіб, які мають спільне бачення розвитку громади, працюватимуть разом, які з метою розвитку місцевої економіки і зможуть зосередитись на якісному виконанні/впровадженні програм з місцевого розвитку й наданні якісних послуг згідно із загальною стратегією розвитку громади.

Вищими посадовими особами у префектурах є губернатори, а в муніципалітетах – мери, які обираються населенням під час прямих виборів на чотирирічний термін. Муніципальним дорадчим органом є збори, члени яких також обираються населенням [121].

Напрями діяльності муніципальних утворень визначено законом. Так, до компетенції таких органів влади належать: підтримка громадського порядку, охорона здоров'я, управління дорогами, системами газо-, енерго- і водопостачання, школами та лікарнями, організація діяльності комунальних підприємств, вирішення трудових конфліктів, управління комунальною власністю, у тому числі і землеустрій, міське планування й обов'язково збір податків та ін. [121]. Розмежування функцій між регіональними префектурами і муніципальними адміністративно-територіальними одиницями в законі не деталізовано, а це дозволяє муніципалітетам виконувати загальні функції управління у системі муніципальних утворень. Отже, до їхньої компетенції входять питання щодо прийняття нормативних актів місцевого значення, складання та затвердження муніципальних бюджетів, формування місцевих податків, мит і штрафів, укладання господарських договорів та ін. [121]. Виконавчі функції у межах муніципальних утворень закріплені за різними адмі-

132

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

ністративними комісіями, які працюють практично автономно від губернаторів і мерів у сфері освіти, громадської безпеки, сільського господарства та ін.

Досліджуючи територіальне управління і самоуправління в Китаї, уточнимо, що абсолютна більшість населення є представниками однієї етнічної групи – хань (91,96%). Національні меншини у цій країні становлять 8,04% населення, що відповідає понад 90 млн осіб, але їхні інтереси реалізуються лише на рівні муніципального управління. Для цього створено три види автономій: автономний район, автономний округ та автономний повіт. Питання про їхнє створення, межі й найменування держава вирішує з урахуванням думки населення цієї території. Водночас правовий статус автономії й визначається законодавством країни, а конкретні питання організації їхньої діяльності, як правило, регулюється місцевим нормативним актом, тобто положенням, яке ухвалюється представницьким органом місцевого самоврядування і затверджується постійним комітетом всекитайських зборів народних представників.

Особливість організації муніципального управління Китаю виявляється у своєрідності виборчої системи. Вибори до представницьких органів місцевого управління здійснюються на основі принципу «представництва в них кожної групи національних меншин, що компактно проживає на даній території» [69, с. 184]. При цьому норма представництва залежить від чисельності національної меншини та її частки у складі місцевого населення. Становлячи 15% і більше від кількості населення місцевого співтовариства, національна меншість має право на паритетне представництво у місцевих зборах народних представників. Адже законодавство, як слушно зауважує К. Закоморна, надає певні гарантії й пільги для національних меншин при формуванні виконавчих органів та розподілі посад [69, с. 185].

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Очевидно, що створення спеціальних систем державного управління у загальносвітовій практиці може бути також результатом впливу соціальноекономічних факторів. Так, в Італії, два острови – Сицилія і Сардинія – отримали місцеву автономію з цих причин. У 1947 р., коли востаннє ухвалювалася Конституція Італії, ці території навіть на тлі зруйнованої війною країни вирізнялися економічною відсталістю та через це значним поширенням сепаратистських настроїв серед населення. Надання Сицилії й Сардинії ширших повноважень у сфері майнових відносин і проведення більш ефективної соціальної політики, на думку законодавців, мало послабити вплив сепаратизму забезпечити прискорене відновлення і зростання економічної стабільності цих територій.

Таким чином, в Італії сформувалася трирівнева система муніципального управління: в областях, провінціях й громадах. Області – це автономні структури із самостійною відповідальністю та особливими функціями. Провінції й громади – одиниці муніципального управління в межах територіального поділу держави та областей. Структура рад області є такою: голова – рада області – постійні й спеціальні комісії [185].

На сучасному етапі більшість країн світу звичайно визначає також особливий статус для столичних міст. Це впливає на організацію і функціонування державного управління. Законодавство, визначаючи особливий статус для столиць, навіть у містах приділяє особливу увагу зосередженню населення, розміщенню культурного, комерційного чи індустріального центру й посиленню залежності навколишніх районів від своїх служб та інфраструктури. Як показує досвід розвитку муніципального управління на світовому рівні, столиці потребують додаткових повноважень і ресурсів з метою забезпечення і виконання з функції управління державних органів влади, що зумовлює необхідність додаткового керівництва та контролю з

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

боку уряду. Саме тому мери великих міст мають великий вплив на політику свого уряду, особливо у таких країнах, як Франція.

Базуючись на вивченому досвіді формування і розвитку соціально-економічних відносин у різних державах, зазначимо, що історично сформувалися три основні моделі муніципального управління комунальною власністю, які, зазнаючи певних змін, застосовуються й успішно функціонують у світовій практиці муніципальних систем різних країн: *англосаксонська, французька та комунальна*.

У реальних умовах господарювання англосаксонський тип муніципального управління характеризується більш глибокою автономією місцевих органів управління і відсутністю вираженого підпорядкування їхньому центру. Ця модель впроваджена та успішно функціонує у США, Великобританії, Канаді, Австралії й Новій Зеландії. Французькому типу властива розгалужена система адміністративного контролю державної та регіональної влади над діяльністю муніципальних утворень. Він закріпився у Франції, Італії, Бельгії, Іспанії й низці країн Латинської Америки. Поряд із цими моделями, як вказувалося вище, існує також комунальна модель муніципального управління, яка набула нині змішаних форм та існує в Німеччині й Японії. Однак типи державного управління комунальною власністю, що функціонують сьогодні, за останні десятиліття проведення державних реформ і перетворень набули схожих рис, зокрема це:

- процес урбанізації;
- збільшення кількості муніципальних одиниць за рахунок об'єднання економічно не спроможних муніципалітетів, сільських поселень та малих міст;
- виділення комунальної власності для формування економічної основи існування системи муніципальних адміністративно-територіальних одиниць і формування дохідної бази місцевого бюджету;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

- впровадження менеджерських форм та методів управління в систему діяльності муніципальних одиниць;
- створення регіональних органів управління як опори центральної влади у межах координації соціально-економічної діяльності муніципальних утворень;
- активний пошук оптимального поєднання форм централізованого управління з урахуванням самостійності муніципальних утворень.

Розподіл функцій управління між центральними органами і муніципальними адміністративно-територіальними одиницями щільно пов'язаний із реальними фінансовими можливостями муніципалітетів. Найчастіше у відання муніципальної влади передаються функції: дошкільного утримання дітей та початкової освіти; санітарний нагляд; поліцейські функції; здійснення протипожежної охорони; забезпечення населення житлом, водою і газом; забезпечення роботи служби зі здійснення вуличного руху та утримання доріг; створення об'єктів соціально-культурного і спортивного призначення.

Узагальнюючи світовий досвід управління комунальною власністю, наголосимо, що для органів муніципальної влади загалом характерні особливості представницьких органів: виборність та колегіальний склад, певний правовий статус, що дозволяє їм здійснювати функцію представництва населення в межах адміністративно-територіальних одиниць. Водночас, аналіз наукової літератури показує, що в світовій практиці спостерігаються два основні рівні визнання «місцевих свобод – муніципальних органів управління»:

- федералізм, що є найвищою формою автономії в межах державного утворення як цілого. До його головних характеристик належать: самостійність органів управління, що входять до складу федерації; автономна компетенція у конституційній і законодавчій сферах, тобто визнання статусу юридичної особи, включаючи власні фінансові ресурси й автономний бюджет;

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

– муніципальне управління. Воно, на відміну від федералізму, передбачає самостійність муніципальних утворень, яка має не конституційний та не законодавчий, а адміністративний характер і охоплює повний набір управлінських функцій.

Світові реформи, проведені в останні десятиліття у сфері муніципального управління комунальною власністю у провідних країнах світу, спрямовувалися на зміцнення демократії та статусу соціально-правової держави. Все це підтверджує реальну необхідність об'єднання країн у межах Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленої в 1985 р. у Страсбурзі.

В Європейській хартії місцевого самоврядування зафіксовано угоду більшості європейських країн про те, що об'єктивно існує мінімально необхідний рівень децентралізації муніципального управління, без якого неможливо забезпечити нормальне функціонування будь-якої держави. У ст. 3 цієї Хартії затверджено концепцію муніципального управління, що закріплює за органами муніципального управління надання муніципальним адміністративно-територіальним одиницям права вести значну частину громадських справ у межах закону і під власну відповідальність для задоволення інтересів місцевого населення. Найважливіше значення має пункт ст. 4 цієї Хартії, де зокрема зазначається: «Муніципальні утворення мають повну свободу дій у реалізації своїх ініціатив, але в межах, встановлених законодавчо, за умови розподілу функцій між центральною та муніципальною владою» [66].

Найбільш складним для всіх країн стає питання фінансового регулювання діяльності муніципальних утворень й акумулювання власних фінансових ресурсів у межах систем муніципального управління. З такого приводу в ст. 9 цієї Хартії йдеться про те, що фінансові ресурси муніципальних утворень мають залежати від повноважень, передбачених конституцією відповідної держави та

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

її законами, і повноважень, пов'язаних з ефективним володінням, розпорядженням та користуванням комунальною власністю. Саме комунальну власність потрібно розглядати як основне джерело місцевого фінансування. Це означає, що певна частина бюджету муніципальних адміністративно-територіальних утворень буде формуватися з місцевих платежів.

На основі аналізу характер використання муніципальної власності у державах європейського союзу можна виокремити три головні моделі: німецьку, англійську і французьку. Для німецької моделі характерне акціонування комунальних підприємств, причому контрольний пакет акцій належить місцевим органам влади. Згідно з таким підходом, в інституту влади залишається істотний вплив на вибір напрямків ведення господарської діяльності. Відповідно до англійської моделі здійснюється приватизація великої частини комунальної власності. За таких обставин абсолютна відповідальність за якість наданих суспільних послуг покладається на приватні структури. Французька модель передбачає збереження прав комунальної власності на інженерні, й інфраструктурні об'єкти. Приватним структурам дозволяється виконувати управління згідно з договірними умовами. Звичайно такій моделі надає перевагу переважна частина держав у період здійснення перетворень економічної системи.

У державах Центральної та Східної Європи (Латвія, Угорщина, Польща) як головний метод уникнення збитковості використання комунальної власності від самого початку визначено приватизацію. Цей вибір здійснено через брак у держави фінансів для відновлення застарілої комунальної інфраструктури. В результаті появи у цій сфері міжнародних компаній, що мали досвід управління підприємствами інфраструктури в комунальній сфері, відбулося введення ефективних прийомів управління з подальшим напрацюванням ринкових методів ціноутворення.

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

Здійснення таких заходів було зумовлено потребою у збереженні балансу інтересів мешканців, місцевої влади і компаній-монополістів. Однак це викликало негативний ефект – зростання тарифів. Зокрема, протягом 1991–2001 рр. в Угорщині тарифи на енергію та інші види палива зросли в 14 разів, а у Польщі в 10. Все ж трохи повільніше зростали тарифи у Чехії. До того ж держава досі часу виділяє великі дотації підприємствам житлово-комунального господарства. Водночас характерною ознакою приватизації комунального майна у Великобританії стало те, що держава здійснила скасування всіх боргів комунальних підприємств і погодилася відшкодувати видатки на те, щоб довести їх до працездатного стану. Отже, мета приватизації у цих державах полягала у: зменшенні витрат державного бюджету на утримання комунальної власності, зростанні її результативності управління, збільшенні ринку житлових послуг (через демонополізацію замовлення послуг) та ін. Крім цього, у ринковій економіці існують сфери, які функціонують тільки на основі самофінансування.

Відповідно приватизація комунального майна зумовила виникнення великої кількості негативних наслідків. Так, «в Англії приватизація електричних та міських мереж призвела до скорочення 100 тис. робочих місць. Від 30 до 40 тис. робочих місць було скорочено під час приватизації комунальних об'єктів у Болгарії та Філіппінах. Першими негативні наслідки приватизації виправили США, які також першими вирішили вивести комунальне господарство з приватного сектора. Скарги населення на незадовільне обслуговування приватними комунальними компаніями призвели до того, що уряд штату Нью-Йорк отримав значний за обсягом кредит у сумі 8 млрд. дол., щоб викупити та повернути в комунальну власність мережі, об'єкти та обладнання приватної електричної компанії. Такі заходи були підтримані населенням й програма

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

деприватизації об'єктів ЖКГ почалася у всій країні. На сьогодні в США націоналізовано більше, ніж 80% систем водопостачання, 100% систем каналізації, близько 40% електричних мереж тощо. Оцінюючи результати деприватизації комунальної сфери США, необхідно відмітити те, що плата за комунальні послуги в США в два рази нижча, ніж у більшості європейських країн. Аналогічний процес деприватизації розпочався у Франції, де передусім у комунальну власність повернули водопровід» [61; 91].

На певні особливості використання комунальної власності в Японії також варто звернути увагу. В цій країні існує практика укрупнення та розукрупнення муніципальних одиниць, зростання і зниження їхньої фінансової стабільності. Як з'ясувалося у процесі практичної діяльності, «повністю фінансово автономна місцева влада, звільнена від впливу держави, переслідує лише власні економічні інтереси й не підвищує якості суспільних послуг» [30]. Згідно з одержаними даними «протягом 1992–2008 рр. в Україні було приватизовано майже 91000 об'єктів комунальної власності, що складає 76,5% від загальної кількості приватизованих об'єктів за роки приватизації, проте більшість з них теж є неефективними» [37], що потрібно врахувати при ухваленні Житлового кодексу України.

Отже, на основі зарубіжного досвіду можна стверджувати про неоднозначність результатів приватизації комунального майна. Зарахування комунальної власності до системи ринкових відносин часто призводить до виникнення істотних втрат у споживачів, для яких її, власне, було сформовано. Водночас це попереджає про необхідність здійснення великої модернізації комунального господарства в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Розглядаючи проблему впливу територіальних громад і, зокрема, громадськості, на процеси управління об'єктами права комунальної власності, вважаємо за доцільне у загальних рисах вивчити досвід вирішення цих питань в

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

інших країнах. Потреба у такому вивченні зумовлена як необхідністю дослідження праць зарубіжних науковців у галузі місцевого самоврядування, які затверджено та реалізовано в роботі муніципальних органів, так і доцільністю врахування реального досвіду вирішення місцевих проблем членами територіальних громад. Це дасть змогу визначити сучасні методи й технології забезпечення процесів розвитку та ефективного управління різними об'єктами муніципальної власності, зіставити процес функціонування територіальних громад в Україні з діяльністю місцевих спільнот інших держав і визначити фактори, що мають вплив на ефективність такої діяльності.

За кордоном, зокрема «в США та європейських країнах, були вироблені численні форми та методи участі громадськості в управлінні об'єктами права комунальної власності. Серед них можна виокремити: *конференції з метою досягнення консенсусу* (consensus conference), *встановлення правил за допомогою переговорів* (negotiated rule making), *різного роду громадянські наглядові ради* (citizen review panels), *ради з інтерпретації* (interpretive panels), *спільний аналіз* (participatory analysis), *громадський аналіз ризику* (community risk analysis), *наукові майстерні* (science shops), *семінари з обговорення можливих сценаріїв* (scenario workshops) та ін.» [237, с. 27].

Так, у США до поширених форм участі територіальних спільнот в управлінні комунальним майном належать: громадські слухання, письмові громадські відгуки (written public comments) на проекти і стратегії місцевого розвитку, участь мешканців у радах директорів громадських організацій, що наділені квазісудовою (quasi-judicial) чи квазізаконодавчою (quasi-legislative) владою, громадські комісії (citizen-based commissions), робочі групи (task forces), дорадчі комітети (advisory committees). Співпраця органів місцевого самоврядування та територіальних гро-

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

мад у сфері управління об'єктами комунальної власності здійснюється у формі надання консультацій з боку представників влади і громадськості й забезпечення інформаційного супроводу функціонування муніципалітетів. Крім цього, організовуються засідання громадських журі та громадські форуми, проводяться різні опитування населення і зустрічі мешканців з посадовими особами органів місцевого самоврядування. Перед участю територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення, як правило, ведеться широка інформаційна кампанія, яку організовують муніципалітети, з поясненням суті вирішуваних питань. Водночас мешканцям пропонують проекти планів, рішень та ін. До того ж, нерідко формуються різні громадські органи, що проводять публічні слухання. Відповідно, мешканці мають змогу подавати свої відгуки й рекомендації муніципалітетам щодо шляхів вирішення проблем місцевого значення як прямо, так і за допомогою громадських органів.

Щоб гарантувати відкритість та прозорість прийняття рішень, «у багатьох штатах законодавством встановлені вимоги так званої *відкритої зустрічі* (open meeting). Наприклад, у Каліфорнії Актом Брауна (Brown Act) 1953 р. для місцевих органів влади та Актом Беглій-Кіна (Bagley Keene Act) 1967 р. для органів влади штату закріплено, що закриті або приватні зустрічі державних службовців з метою обговорення громадських питань є незаконними. Органи влади зобов'язані завчасно публікувати переліки питань, які виносяться на порядок денний» [254, с. 423].

Така практика набула поширення також в інших державах. Зокрема у Баварії (Німеччина) «будівельним кодексом визначено, що члени громади інформуються про загальні цілі і потреби планування, різноманітні рішення та очікувані результати. При цьому проекти планів будівництва протягом одного місяця мають бути публічно розтлумачені у вигляді повідомлення-коментаря чи обґрунтування» [18, с. 164].

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

Крім визначених у нормативно-правових актах передумов участі громадян в управлінні комунальною власністю, варто наголосити на персональному зацікавленні членів територіальних громад у такій діяльності. Це виражається у відповідальному ставленні мешканців до розгляду питань, що мають місцеве значення, й ефективному вирішенні проблем життєзабезпечення певного населеного пункту. Так, у США «мешканці майже 94% міст беруть участь у процесах зонування та планування, 87% – у вирішенні питань щодо парків та рекреаційних зон, 37,4% – у розв’язання проблем, пов’язаних з транспортом та благоустроєм вулиць, 30% – у вирішенні питань збору сміття та побутових відходів. Крім того, 46,2% органів влади залучають мешканців для обговорення місцевих бюджетів» [254, с. 272].

Водночас, члени територіальних громад у Великобританії вирішують багато питань, серед яких: «надання послуг молоді (Decision-making group Young peoples services) – 25% опитаних; відновлення (Decision-making group Regeneration) – 20%; житлові питання (Decision-making Tenants Committee) – 19%; боротьба зі злочинністю (Decision-making group Crime) – 17%; освіта (Decision-making group Education) – 14%; охорона здоров’я (Decision-making group Health) – 9%; участь у прийнятті рішень з інших питань – 31%. Крім того, члени територіальних громад беруть участь у шкільному правлінні (School Governor) – 12% опитаних, здійснюють свою діяльність у якості члена місцевої ради (Local Councillor) – 5%, члена магістрату – 2%, працюють на посаді спеціального констебля (Special Constable) – особи, призначеної мировим суддею для виконання особливого доручення – 1%» [251, с. 84].

Зокрема, у Німеччині жителі й громадяни «мають право відвідувати відкриті засідання ради, на яких вирішуються відповідні питання. Рада, з свого боку, зобов’я-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

зана організовувати збори жителів, проводити слухання, виділяти години питань і відповідей, інформувати населення про найважливіші проблеми громади. Право на участь в ухваленні рішень жителі здійснюють шляхом спеціальних заявок, а громадяни – у вигляді громадянських вимог і рішень. Підписана 5% жителів заявка зобов'язує раду розглядати порушені в ній питання і ухвалювати відповідне рішення. Громадянська вимога передбачає, що громадяни мають намір самі замість ради вирішити певне питання. Як правило, для ухвалення рішення вимогу повинні підписати від 10 до 100 громадян» [65, с. 72]. У межах територіальної громади можна виділити індивідуальних (певні члени громади) та колективних (громадські організації, асоціації, групи сусідів чи мешканців одного будинку й ін.) суб'єктів, які на місцевому рівні впливають на процеси управління комунальним майном. Незважаючи на існування суттєвої різниці (щодо статусу, кількості членів, обсягу повноважень та ін.), колективні суб'єкти вважаються відповідною проміжною ланкою й опосередковують зв'язки певних членів територіальної громади з усією спільнотою. Такі суб'єкти представляють інтереси своїх членів, ведуть діяльність як особливі центри громадської активності, за допомогою прямої комунікації гарантують залучення населення до широкої мережі різних соціальних відносин і взагалі більш потужніше впливають на муніципальне господарство.

Якщо раніше органи місцевого самоврядування функціонували самостійно, то зараз вони дедалі більше базуються на співробітництві з неприбутковими і комерційними організаціями. На місцевому рівні спостерігається процес поєднання потенціалу держави, органів місцевого самоврядування, приватного сектору, громадських організацій і різних фондів з метою покращення якості життя громадян. Так, в американських містах «широкого поширення набуло укладання контрактів на надання місцевих

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

послуг (починаючи з утилізації твердих побутових відходів і закінчуючи консультаціями по проектах зонування і містобудування) з приватними і неприбутковими організаціями. Ще в 70-ті рр. минулого століття такі контракти мали 13% муніципалітетів. У 1997 р. вже 99% міст уклали контракти з приватними фірмами на надання муніципальних послуг. В окремих містах контракти з приватними фірмами охоплюють не менше 20% таких послуг. Контрактна діяльність дозволяє органам місцевого самоврядування заощаджувати 20–40% тієї суми, яку довелося б витратити на забезпечення послуг безпосередньо муніципальними службами» [243, с. 49].

Як стало відомо, в межах міських співтовариств «важливу роль грають 1,5 тис. корпорацій з розвитку громад (community development corporations). Будучи приватними і, як правило, неприбутковими організаціями, вони забезпечують реконструкцію житлових кварталів і економічне відродження міських районів, що знаходяться в занепаді. Не менш активними в розв'язанні комунальних проблем є об'єднання місцевих домовласників. Вони мають стабільну фінансову базу, яка формується за рахунок зборів з власників житла в даному місті. Цими коштами оплачуються контракти на утримання вулиць, рекреаційних зон, систем водопостачання і каналізації. В останні роки число подібних об'єднань збільшилося з 25 тис. до 150 тис. і наразі вони обслуговують кожного восьмого американця» [243, с. 50]. Варто визнати, що «при уповільненні за останні 50 років зростання в США кількості муніципалітетів, суттєво збільшилося число як комерційних, так і неприбуткових структур і організацій, які обслуговують міську інфраструктуру. Якщо за 1942–1987 рр. муніципалітетів стало більше в 1,2 разу (з 16,2 тис. до 19,2 тис.), то кількість спеціальних округів, що виконують одну або декілька функцій обслуговування, зросла в 3,6 рази (з 8,3 тис. до 29,5 тис.). До початку

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

XXI ст. кількість спеціальних округів досягла 41 тис. Існують, наприклад, округи пожежної охорони, водопостачання, житлового будівництва, транспортні і паркові округи, округи з будівництва лікарень тощо» [243, с. 50].

У великій країн держав Західної Європи існує практика формування муніципальних господарських організацій з делегованим управлінням. Згідно з таким делегуванням, визначається передача функцій управління фізичним чи юридичним особам. Воно реалізується через різні форми: концесію, трастове управління, організацію міжмуніципальних підприємств, передачу муніципальних організацій асоціаціям споживачів. Зокрема, у Франції закріпилася практика надання в концесію шкільних їдалень об'єднанням батьків певних навчальних закладів.

Європейські розробки і щодо управління веденням місцевих справ передбачають таке: «населення муніципальних утворень ширше залучається до прийняття управлінських рішень і їх виконання; зміцнюються правові гарантії функціонування органів місцевого самоврядування і відбувається доопрацювання їх нормативно-правової бази; змінюється корпоративний менеджмент; проводиться приватизація муніципальної власності і розвивається система контрактації між органами самоврядування та приватними корпораціями і підприємствами; посилюється державна підтримка місцевого самоврядування фінансовими та організаційними заходами» [192]. При цьому в більшості країн спостерігається тенденція до скорочення прямих комунальних повноважень і розширення обов'язків та делегованих повноважень. Це свідчить про зростаючу інтеграцію місцевих органів у державний механізм та їхньою адаптацію для вирішення завдань загальнодержавного значення. Така система поєднує пряме державне управління на місцевому рівні і місцеве самоврядування, утворюючи ієрархічну піраміду, яка характеризує континентальну систему місцевого самоврядування. Однак існує

## Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю

---

необхідність реформування відносин між державною та місцевою владою, зокрема щодо розподілу підпорядкування об'єктів комунальної власності між муніципальними утвореннями й органами державної влади. Такий розподіл здійснюється для досягнення більш ефективного управління комунальною власністю. На основі забезпечення більшої відповідальності та самостійності місцевих органів управління можна сприяти підвищенню ефективності, прозорості й гнучкості при прийнятті рішень щодо комунальних активів.

Такий апробований підхід дає змогу оптимізувати розподіл функцій і забезпечити більше залучення місцевої громади до управління комунальним майном, що відповідно сприятиме сталому розвитку та покращенню якості життя членів громади. Застосування означеного підходу в місцевому самоврядуванні може виявитися цілком перспективним у багатьох країнах, оскільки це допоможе ефективно впоратися з виконанням складних завдань сучасного управління комунальними ресурсами.

У переважній частині країн Західної Європи члени територіальної громади наділені правом здійснювати контроль або аудит виконання органами місцевого самоврядування повноважень у галузі управління об'єктами права комунальної власності. Так, у Латвії «місцеві ради формують аудиторські (ревізійні) комісії шляхом обрання членів комісії з числа виборців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Такі комісії мають право: контролювати витрачання муніципальних ресурсів; перевіряти законність та доцільність дій менеджерів і посадових осіб комунальних підприємств і установ; здійснювати контроль за відповідністю використання фінансових ресурсів, рухомого і нерухомого майна рішенням ради та інтересам місцевих жителів; брати участь в аудиторських перевірках муніципальної власності і фінансових ресурсів, організованих державними контролюючими органами» [253,

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

с. 67]. Надзвичайно важлива складова контролю громадян за роботою органів місцевого самоврядування – це відкритість влади.

Потрібно звернути увагу на певні негативні явища, що можуть виникнути у процесі участі членів територіальної громади в управлінських процесах. Зокрема, це: а) через висловлення великої кількості нових ідей, альтернатив та пропозицій громадян може виникнути інформаційне «перевантаження» органів влади; б) виникнення проблем спричинених неналежною підготовкою або кваліфікацією декого з учасників такого процесу; в) зростання тривалості процесу прийняття рішення; г) збільшення видатків у державах, що мають розвинену ринкову економіку й сформоване громадянське суспільство, результативність функціонування комунальної інфраструктури, переважно визначається активністю та обсягами участі у вирішенні місцевих проблем певних членів територіальної громади чи їхніх формувань – громадських організацій, просвітницьких товариств, об'єднань, сусідів чи мешканців одного будинку, рад громадян.

У підсумку можемо констатувати, важливо відзначити, що світова практика управління комунальною власністю базується на врахуванні історичних і територіальних особливостей муніципальних утворень та результатах дослідження виділених моделей муніципального управління на різних етапах економічного й соціального розвитку окремих країн. Сучасні дослідження показують, що практично у будь-якій країні більшою чи меншою мірою існує певна суперечність між прагненням центральних органів влади до проведення загальнодержавної політики на основі єдиних критеріїв і відповідно до загальних стандартів та намаганням муніципалітетів здійснювати розвиток громади й управління комунальною власністю самостійно. Це прагнення муніципальної влади пояснюється передусім наявністю комунальної власності, бажанням сформувати

## **Розділ 2. Теоретико-правові засади формування механізмів управління комунальною власністю**

---

передусім дієву в економічному аспекті, й розвинену в соціальному аспекті інфраструктуру, та ідеологічними розбіжностями в історичних, геополітичних, соціально-економічних, демографічних, етнічних, духовних й інших характеристиках муніципальних адміністративно-територіальних одиниць навіть у межах однієї країни.

Імплементация кращого міжнародного досвіду управління комунальною власністю в Україні здійснюватися через ряд напрямів з проведенням відповідних реформ:

1. Правове регулювання. Важливим напрямом є адаптація і впровадження сучасних законів та правил щодо управління комунальною власністю з урахуванням зарубіжного досвіду, який дасть змогу визначити чіткі права й обов'язки місцевих органів влади, покращити прозорість і забезпечити ефективне управління майном.

2. Професійна підготовка та навчання. Важливий напрям імплементации кращого досвіду – є навчання працівників комунальних органів управління. Запровадження тренінгів, семінарів і обмінів досвідом з представниками інших країн допоможе підвищити рівень кваліфікації та знань фахівців у сфері управління комунальною власністю.

3. Впровадження інформаційних технологій. Застосування сучасних інформаційних технологій і програмного забезпечення для обліку та моніторингу комунального майна дасть змогу покращити контроль та управління ресурсами, забезпечить швидкий доступ до даних і підвищить прозорість процесів.

4. Залучення громадянського суспільства. Важливим напрямом стає залучення громадських організацій та активних громадян до процесу управління комунальною власністю. Створення механізмів звітування перед громадою, публічного обговорення рішень і залучення незалежних експертів сприятиме зростанню й демократизації управління майном.

5. Забезпечення інвестиційної привабливості. Впровадження успішних практик залучення інвестицій у кому-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

нальний сектор допоможе прискорити розвиток та покращити якість комунальних послуг. Передусім потрібно створити сприятливі умови щодо забезпечення привабливості комунального майна для інвесторів і підтримувати постійний діалог з бізнесовою спільнотою.

Здійснення заходів у цих напрямках може сприяти успішній імплементації кращого міжнародного досвіду управління комунальною власністю в Україні, покращити управління муніципальним майном та забезпечити розвиток територіальних громад.

Отже, у формуванні системи муніципального управління комунальною власністю важливе значення мають такі складові: врахування історичних і територіальних особливостей розвитку конкретної країни; апелювання до наявних моделей муніципального управління; виявлення співвідношення в розмежуванні повноважень між державною та муніципальною владою; формування порядку володіння, розпорядження і користування комунальною власністю. Все це свідчить про існування можливостей для вдосконалення механізмів муніципального управління комунальною власністю і зумовлює необхідність застосування системного підходу в процесі здійснення муніципальної політики у контексті дотримання вимог до управління комунальною власністю в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи.

# **РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТЕХНОЛОГІЙ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

## **3.1. Діагностика стану управління комунальною власністю в територіальних громадах**

Процес управління комунальною власністю реалізується органами місцевого самоврядування через організаційно-економічний механізм, який чинить опосередкований вплив і відображає зміни в законодавстві, цільових нормативах, оподаткуванні, соціальних стандартах, критеріях та показниках ефективності у сфері володіння, розпорядження і використання майна.

З цією метою на всіх рівнях влади реалізується взаємопов'язана система правових, адміністративних та економічних заходів, об'єднаних єдиною політикою регулювання майнових відносин, спрямованою на забезпечення стабільного, збалансованого й ефективного розвитку всіх об'єктів власності в межах адміністративно-територіальної одиниці [60, с. 79].

Загалом у сучасній науковій літературі для оцінювання ефективності управління комунальною власністю органами місцевого самоврядування дослідники пропонують використовувати такі критерії:

– рівень економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

- рівень зростання доходів населення;
- якість послуг, що надаються населенню громади у сфері освіти та охорони здоров'я;
- кількість, якість і доступність об'єктів фізичної культури та спорту; – якість послуг і стан майна у сфері житлово-комунального господарства [43].

Сьогодні в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи, одним з основних завдань органів місцевого самоврядування є ефективне управління та розпорядження комунальним майном. Ведучи мову ефективність управління комунальним майном, зазначимо той факт, що законодавчо критерії якості управління комунальною власністю в Україні не закріплені. Тому різні вчені визначають різні критерії оцінювання ефективності управління комунальним майном. Кожна класифікація має суттєві відмінності. В межах дослідження доцільно розглянути деякі з критеріїв, що інтегрують кардинально різні мірила. Зокрема, Н. Сментина, пропонуючи застосовувати «для оцінки ефективності використання комунальної власності два підходи: *економічний й соціальний*, який резюмує ефективність управління об'єктами комунальної власності з точки зору користі управлінських рішень для місцевого суспільства, тобто з точки зору таких умов, за яких вирішуються завдання, що не приносять прямої вигоди місцевому бюджету у вигляді надходжень коштів, виокремлює такі критерії доцільності менеджерських дій органів місцевого самоврядування:

- *Соціальна ефективність*, що відображає соціальні наслідки під час управління комунальною власністю.
- *Економічна ефективність*, що враховує витрати та результати, пов'язані з управлінням комунальним майном.
- *Бюджетна ефективність*, що показує розмір фінансових надходжень до бюджету громади у процесі використання комунальної власності.

**Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах**

– *Комерційна (фінансова) ефективність, що враховує фінансові наслідки управління комунальною власністю» [198].*

Узагальнений авторський підхід цього науковця щодо визначення критеріїв управління комунальною власністю в територіальних громадах відображено на рис. 3.1.



**Рис. 3.1. Система критеріїв управління комунальною власністю в територіальних громадах**

Джерело: наведено за [198].

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Очевидно, що місцеве самоврядування – один із важливих інститутів сучасного суспільства. Воно призначене вирішувати і регулювати різні економічні, соціальні, політичні й екологічні питання, що виникають на місцевому рівні. Економічну основу місцевого самоврядування конкретної адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади – становлять майно, кошти місцевих бюджетів, що перебувають у муніципальній власності та майнові права муніципальних утворень [137, с. 404].

Ефективне управління і розпорядження комунальним майном – належить до першорядних завдань органів місцевого самоврядування. Адже одержані від використання комунального майна доходи у повному обсязі надходять до місцевих бюджетів територіальних громад. Аналіз об'єктів комунальної власності показує, що вони мають багатофункціональний та цільовий характер і призначені для вирішення питань місцевого значення, й задоволення потреб населення територіальної громади. Основними програмними цілями управління комунальною власністю визначено:

- забезпечення економічної основи місцевого самоврядування;
  - підвищення ефективності управління комунальною власністю на основі оптимізації її структури та створення цілісної системи управління;
  - отримання додаткових доходів до місцевого бюджету;
  - підвищення конкурентоспроможності територіальної громади, залучення інвестицій, створення нових робочих місць і розвиток міської інфраструктури. Потрібно вказати, що нині управління комунальною власністю спрямоване не стільки на отримання прибутку чи ренти, скільки на вирішення питань місцевого значення й здійснення окремих державних повноважень. Відповідно, мета управління комунальною власністю багато в чому зале-
- 154

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

жить від стратегічної мети та пріоритетів загальноміського розвитку. Тому М. Лелюк, для оцінювання управління комунальною власністю пропонує здійснювати аналіз його стану за трьома аспектами: земельним, містобудівним та природоохоронним [101, с. 103–104].

За першим аспектом ефективність виражається одержанням максимальної суми земельних платежів, що надходить у бюджет громади, за другим – створенням просторових умов для розвитку матеріальної бази багатогалузевого комплексу міста / села / селища, за третім – максимальним збереженням цінних природних ландшафтів та досягненням екологічної рівноваги, що в результаті позитивно позначається на здоров'ї населення [101, с. 104].

Водночас вважаємо, що шляхом оцінювання ефективності використання об'єктів комунальної власності можна здійснювати планування варіантів використання об'єктів нерухомості (продаж, передача в управління, передача в заставу, здійснення як внесок до статутного капіталу товариства та ін.). Спільним підґрунтям для планування є визначення реальної ринкової вартості об'єкта нерухомості.

Нині система місцевої влади та управління, а отже, весь механізм господарювання, який вона створює, стає окремою системою, тому вона має свої особливості здійснення державної влади. Ці особливості виражаються, наприклад, у тому, що система місцевого управління, на відміну від державної влади, діє в межах і на підставі законів, які ухвалюють органи державної влади.

Для створення повноцінного механізму господарювання органи місцевого самоврядування в межах проведення адміністративно-територіальної реформи отримала від держави власність та права на володіння, розпорядження і використання такої власності. При цьому держава, передаючи власність, надала місцевим адміністративно-територіальним одиницям функції з управління такою власністю. Це означає, що, незважаючи на такі перетворення,

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

зберігається політико-економічний взаємозв'язок між ієрархічними рівнями рівнів управління в Україні, та муніципальне управління є похідним державного, яке діє з дозволу держави і в межах, чітко окреслених нею в законі. Таким чином, формування механізму господарювання в межах територіальних громад потребує врахування різних факторів, що впливають на розвиток конкретної муніципальної одиниці через їхній потенціал для перетворення в економічних драйверів, які взаємодіють зі системами ефективного муніципального управління та сприяють розвитку територіальних громад.

Система державного господарювання, трансформуючись в економічно ефективний механізм державного управління, з погляду ведення господарської діяльності, має риси приватного господарства, оскільки вона виступає над ринком як самостійний суб'єкт господарської діяльності. Це означає, що територіальна громада може самостійно розпоряджатися майном, фінансовими й іншими ресурсами, поперебувають в її власності, та землю. Водночас конкретній адміністративно-територіальній одиниці необхідно реалізовувати насамперед соціальні завдання щодо розпорядження ресурсами і громадські функції, покладені на них. У межах управлінської діяльності майном територіальних громад форми розподілу результатів такої роботи за своєю природою суспільно-соціальні. Адже власником отриманих результатів стає населення місцевого утворення – територіальної громади. У цій тезі простежується громадський характер реформованої системи управління комунальною власністю, оскільки мешканці є замовниками послуг, які виконують органи місцевого самоврядування за їхнім дорученням, та колективними власниками комунального майна.

У результаті проведення територіально-адміністративної реформи в Україні утворилася абсолютно нова система регулювання економіки й економічних відносин на всіх

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

рівнях господарювання. З позицій місцевих органів влади процес муніципального управління і господарювання – це складний та суперечливий процес. Хоча за чинним українським законодавством місцева влада має достатнє коло повноважень у забезпеченні процесу місцевого управління. Це стосується також комунальної власності, бо, розпоряджаючись нею, територіальні громади можуть створювати об'єкти комунальної власності, передавати їх у тимчасове або постійне володіння та користування, продавати та ін.

Розвиток ринкових структур у місцевому господарському комплексі зумовлює зміну управління комунальною власністю територіальних громад. По-новому будуються взаємовідносини місцевих органів влади з підприємствами та організаціями, розміщеним на території громади, де взаємодіють різні форми власності й об'єкти господарювання. Нові форми управління, властиві ринковій системі господарювання, проходять процес становлення та апробації, у тому числі і на рівні системи муніципального управління комунальною власністю. У контексті сказаного вище, погоджуємось з висновками І. Голісніченко, що «управління об'єктами власності громади представляє собою систему, в якій об'єктами є власне об'єкти комунальної власності, а суб'єктами – органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування управляють власністю від імені і на користь територіальної громади. Вони уповноважуються громадою на виконання таких функцій. Причому в випадку цього виду публічного управління ми маємо не просту систему суб'єктів і об'єктів. В даній системі немає простої супідрядності. Механізм дії суб'єктів управління створений законодавцем таким чином, що кожен із суб'єктів різного рівня має окремо визначені функції і компетенцію і таким чином діє у спосіб, визначений законодавцем, а також його дії залежать від об'єкту управління, об'єкту комунальної власності» [43, с. 4].

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Аналіз стану управління комунальною власністю територіальних громад свідчить про те, що розробку нових підходів, критеріїв та принципів сучасного управління комунальним утворенням можна тільки за умови глибокого розуміння сутності й завдань місцевого самоврядування. Адже ті зміни, що відбуваються в економіці, можуть привести до зростання ефективності суспільного виробництва і на цій основі створити сприятливі можливості для підвищення рівня життя населення адміністративно-територіальної одиниці та розвитку власне її території.

У сучасних умовах України основний акцент практичного реформування адміністративно-територіального устрою змістився на території нових місцевих утворень, тобто туди, де зосереджується основна частина населення й соціального, природного і господарського потенціалу. Варто уточнити, що управління процесом здійснення реформи на певній території потребує вироблення відповідних критеріїв, за допомогою яких можна оцінити етапи, інтенсивність та глибину реформування, причому необхідно брати до уваги кількісні й якісні ознаки.

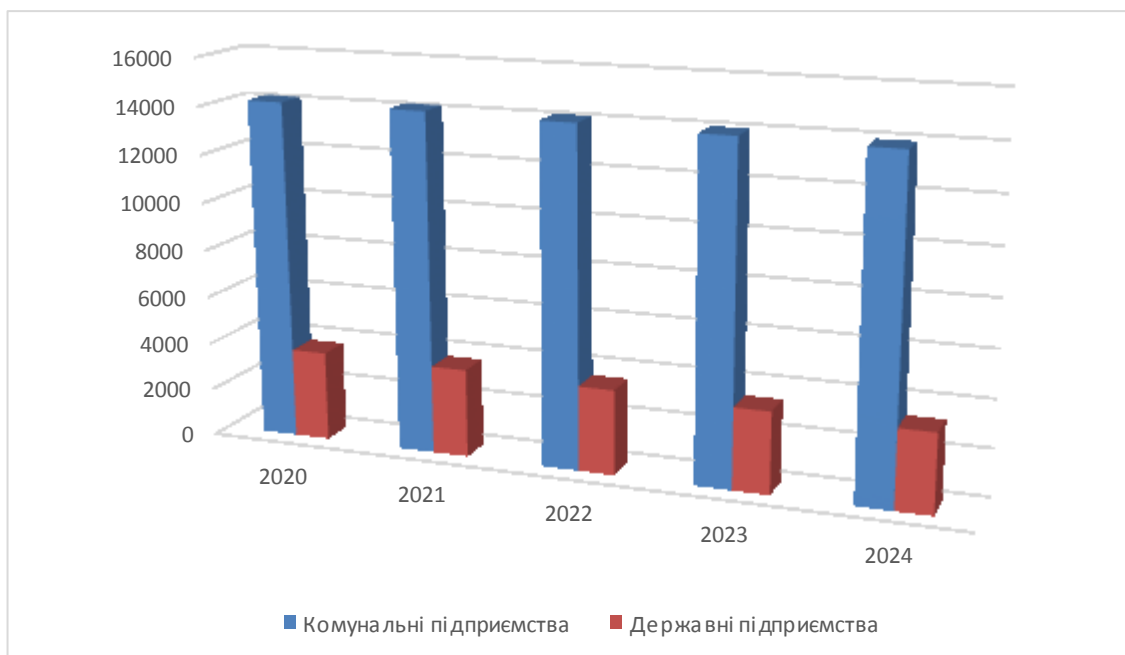
Так, система управління комунальною власністю територіальних громад враховує інтереси різних суб'єктів: населення, підприємств, організацій і підприємницьких та комерційних структур. Адже органи місцевого самоврядування відповідають за всі сторони організації життєдіяльності населення громади. Водночас на території кожної конкретної територіальної громади функціонують суб'єкти господарювання різних форм власності, всі вони є незалежними суб'єктами ринкових відносин і мають свої цілі, завдання й інтереси.

Продовжуючи дослідження, не можемо не погодитись з думкою І. Голосніченко, про те що «в умовах провадження реформи децентралізації влади і збільшення кількості територіальних громад, які утворюються завдяки цим

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

процесам, організація належного контролю за їх діяльністю є надзвичайно актуальним питанням. Із збільшенням кількості територіальних громад кількість майна у розпорядженні підприємств комунальної сфери зростає значними темпами, які випереджають темпи зростання державних підприємств» [43, с. 48–49].

Цю тенденцію показано на рис. 3.2.



**Рис. 3.2. Кількість державних і комунальних підприємств в Україні впродовж 2020–2024 рр.**

Джерело: узагальнено автором на основі даних відкритих офіційних джерел [58].

Аналіз наведених даних свідчить про зміну співвідношення кількості комунальних та державних підприємств упродовж 2019–2023 рр., тобто фактично з моменту запровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні.

З метою забезпечення максимальної можливості територіальних громад використовувати доходи комунальних підприємств внесено суттєві зміни до Бюджетного кодексу України щодо проведення реформи міжбюджетних відносин, до Податкового кодексу України і деяких законодавчих актів України щодо проведення податкової реформи.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

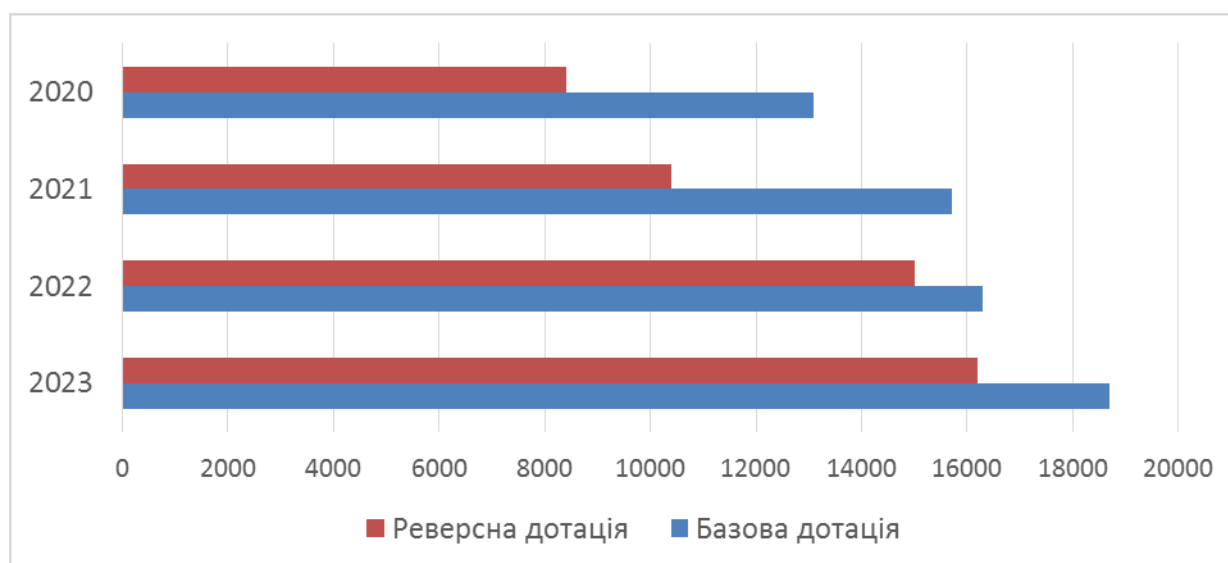
З допомогою названих вище законодавчих актів започатковано здійснення фінансової децентралізації. Так у Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» зазначається: «нормативне питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад зводиться до того, що визначено механізми контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині місцевого самоврядування новостворених громад». Ці нормативні документи здебільшого створили правові умови і механізми для бюджетів формування територіальних громад. Слід вказати, що основними доходами органів місцевого самоврядування залишаються: податок з доходів фізичних осіб – 60%; місцеві податки та збори; акцизний податок; доходи від використання комунального майна; плата за надання адміністративних послуг, трансферти [162].

Проте аналіз процесу управління комунальним майном територіальних громад показує негативні тенденції розвитку такого процесу. Зокрема, йдеться про значні обсяги незаконних, нецільових втрат і недостач під час використання комунальних ресурсів [8].

Здійснення оцінювання стану управління комунальною власністю територіальних громад на основі порівняння рівня дотаційності бюджетів свідчить про те, що ефективно управління комунальною власністю збільшуватиме доходи конкретної територіальної громади, а відповідно зменшуватиметься її дотаційність. Отримані дані відображено на рис. 3.3.

Аналіз даних, наведених на рис. 3.3, дає підставу стверджувати, що з кожним наступним роком зростає відсоткове значення реверсної дотації територіальних громад. Варто наголосити, що вивчення стану управління комунальною власністю територіальних громад необхідно здійснювати на основі критерію чисельності населення.

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах



**Рис. 3.3. Порівняння динаміки зміни обсягів базової та реверсної дотацій територіальних громад в Україні за 2017–2021 рр.**

Джерело: узагальнено автором на основі даних відкритих джерел [188].

Відповідно до цього критерію в законодавстві України запропоновано таку градацію:

- «група 1 – ТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів;
- група 2 – ТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів;
- група 3 – ТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів;
- група 4 – ТГ з чисельністю населення менше, ніж 5 тис. жителів;
- група 5 – ОТГ-міста обласного значення» [162].

Як стверджує Ф. Ткачика, «найменш залежними від дотаційних ресурсів з державного бюджету є громади-міста обласного значення з групи 5, у яких із 43 ТГ найвищий рівень дотаційності у 2020 році становив лише 22,0% (Ізюмська ТГ Харківської області), перерахунок реверсної дотації мав найбільше значення – 14,0% (Вараська ТГ Рівненської області)» [211]. Підтвердження цієї тези подано у табл. 3.1.

**КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ  
РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Таблиця 3.1*

**Цифрові виразники дотаційності об'єднаних  
територіальних громад України відповідно  
до класифікації груп (2021 р.)**

Група	Кількість громад у групі	Базова дотація		Реверсна дотація		Бездотаційні громади	
		кількість громад	середнє значення, %	кількість громад	середнє значення, %	кількість громад	середнє значення, %
Група 1	110	82	13,5	16	-6,3	12	10,9
Група 2	134	89	21,8	24	-8,6	21	15,7
Група 3	277	204	21,6	37	-12,3	36	12,9
Група 4	308	218	18,6	38	-9,9	52	16,9
Група 5	43	15	7,3	14	-7,0	14	32,6

Джерело: наведено за [211].

У межах своєї території органи місцевого самоврядування формують механізми фінансового управління системою місцевого господарства та об'єктами, що перебувають у власності територіальних громад. Система муніципального управління на сьогодні стала саме тією структурою, яка інтегрує об'єкти місцевого господарства, вирішує всі господарські й соціальні проблеми і виконує завдання щодо обслуговування муніципального господарського комплексу. Одна зі сфер управління комунальною власністю територіальних громад – це менеджмент об'єктів соціально-економічної інфраструктури, тобто закладів охорони здоров'я, освіти, дошкільного виховання та культури.

Ще один доволі масштабний напрямок управління комунальною власністю територіальних громад охоплює сфери економічної життєдіяльності, що працюють переважно на принципах комерційного розрахунку: побутове обслуговування, ЖКГ, транспорт, будівництво. Перша і

### **Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах**

---

друга сфери в комплексі відображають соціально-економічну систему, яка забезпечує відтворення життєдіяльності населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Саме в механізмах управління комунальною власністю розкриваються фінансово-економічні фактори ефективного розпорядження комунальним майном територіальних громад. З огляду на це органи місцевого самоврядування як ефективні власники комунального майна у процесі управління власністю повинні прагнути до досягнення стабільно функціонуючої системи управління комунальною власністю з обов'язковим урахуванням структурної динамічної рівноваги між фінансово-обтяжливими об'єктами. Вважаємо, що цей критерій потрібно взяти за основу економічного управління комунальною власністю. Вивчення структурних співвідношень власності конкретних територіальних громад дало змогу проаналізувати інформацію про ефективність використання комунальними утвореннями своєї власності у вигляді рухомого й нерухомого майна.

Аналіз актуального стану управління комунальною власністю територіальних громад показує, що у формуванні оновленої системи такого менеджменту спостерігаються два боки цього процесу. З одного боку, ця система спрямована на об'єкти муніципальної власності, органічно вплетені в місцеве господарство як єдине ціле, керуючи яким органи місцевого самоврядування таким чином керують його підсистемами. З іншого боку, процес управління, безпосередньо комунальною власністю як такою передбачає необхідність організації такого процесу економічно ефективно для максимально можливого задоволення суспільних потреб та інтересів населення територіальної громади. Адже ВРУ ухвалила Закон України № 1081-ІХ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 15.12.2020 р., яким визначено, що правонаступник район-ної ради, району

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ліквідованого Верховною Радою України, після припинення відповідних районних рад як юридичних осіб, але не пізніше 01 липня 2021 року, зобов'язаний передати у комунальну власність територіальних громад усі об'єкти спільної власності територіальних громад району, які знаходяться на території цих громад відповідно до розмежування видатків між бюджетами встановлених Бюджетним кодексом України. сіл, селищ, міст у власність Тому з 1 січня 2021 року видатки на функціонування зазначених установ і закладів здійснюються з бюджетів таких територіальних громад. Така ініціатива детермінувала активну передачу майна зі спільної власності в комунальну й трансформації в управлінні нею. Результати стану передачі майна в регіонах відображено в табл. 3.2.

*Таблиця 3.2*

**Стан передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад на 15 липня 2021 р.**

Область	Рішення районних рад про передачу об'єктів громадам (%)	Рішення громад (надання згоди) про взяття на баланс об'єктів (%)
Житомирська	100,0	100,0
Чернівецька	100,0	100,0
Львівська	100,0	100,0
Тернопільська	99,48	99,48
Миколаївська	100,0	100,0
Волинська	99,96	99,96
Рівненська	100,0	100,0
Івано-Франківська	99,92	99,84
Сумська	100,0	100,0
Дніпропетровська	100,0	100,0
Черкаська	100,0	100,0
Запорізька	100,0	100,0
Харківська	99,53	99,45
Хмельницька	99,77	99,77
Київська	100,0	100,0
Полтавська	100,0	100,0
Кіровоградська	100,0	99,83

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

Продовження табл. 3.2

Одеська	100,0	99,8
Вінницька	99,4	99,29
Херсонська	100,0	99,31
Закарпатська	99,95	99,95
Чернігівська	99,1	99,1
Донецька	100,0	96,91
Луганська	98,56	98,27

Джерело: сформовано за матеріалами [125].

Розглянемо більш детально дані моніторингу щодо здійснення передачі майна до комунальної власності територіальних громад за станом на 15 липня 2021 р. у різних територіальних громадах (табл. 3.3–3.5).

У контексті дослідження для детального відображення результатів аналізу обрано три області західного регіону, а саме: Волинську, Івано-Франківську і Тернопільську. Крім цього, аналіз проведено на прикладі деяких територіальних громад, серед яких: Байківецька ТГ – 2015 р., Васильковецька ТГ – 2015 р., Полянська ТГ – 2016 р., Чигиринська ТГ – 2018 р. Вони одні з перших утворилися у процесі проведення реалізації реформи децентралізації.

Звичайно моніторинг таких процесів здійснюється органами місцевого самоврядування, що дає змогу контролювати передачу майна від приватних або державних власників до комунальної власності. Такий процес може охоплювати передачу будинків, доріг, інфраструктури, земельних ділянок та інших об'єктів до комунальної власності територіальних громад з метою покращення їхнього управління і розвитку.

Як видно з табл. 3.3, щодо Волинської області, то у 2021 р. загальна кількість об'єктів спільної власності територіальних громад, що потребує передачі у власність територіальних громад у Володимир-Волинському районі, становила 393 од., у Камінь-Каширському районі – 424 од., у Ковельському районі – 737 од., у Луцькому

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

районі – 795 од. Усього у Волинській області цей показник дорівнював 2349 од. Загальна кількість прийнятих рішень районних рад про передачу об'єктів у 2021 р. становила 99,9%.

*Таблиця 3.3*

### Дані моніторингу щодо здійснення передачі майна до комунальної власності територіальних громад за станом на 15 липня 2021 р. у Волинській області

№ з/п	Район	Загальна кількість об'єктів спільної власності територіальних громад району і бюджетних установ, що потребує передачі у власність територіальних громад	Прийняті рішення районних рад про передачу об'єктів (кількість об'єктів)	% прийнятих рішень районних рад про передачу об'єктів	Прийняті рішення територіальних громад про взяття на баланс об'єктів (кількість об'єктів)	% прийнятих рішень територіальних громад про взяття на баланс об'єктів
1.	Володимир-Волинський	393	393	100,0	393	100,0
2.	Камінь-Каширський	424	424	100,0	424	100,0
3.	Ковельський	737	737	100,0	737	100,0
4.	Луцький	795	794	99,9	794	99,9
	Разом	2349	2348	99,9	2348	99,9

Джерело: Сформовано за матеріалами [125].

У табл. 3.4 наведено дані моніторингу щодо здійснення передачі майна до комунальної власності територіальних громад Івано-Франківської області.

У 2021 р. загальна кількість об'єктів спільної власності територіальних громад району та бюджетних установ, що потребує передачі у власність територіальних громад, у Верховинському районі дорівнювала 134 од., у Калуському районі – 237 од., у Коломийському районі – 220 од., у Надвірнянському районі – 80 од., в Івано-Франківському районі – 459 од. Усього в Івано-Франківській області цей показник становив 1241 од. Кількість прийня-

**Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах**

тих рішень районних рад про передачу об'єктів дорівнювала 100,0%, при чому цьому частка прийнятих рішень територіальних громад про взяття на баланс об'єктів становила 99,8%.

*Таблиця 3.4*

**Дані моніторингу щодо здійснення передачі майна до комунальної власності територіальних громад за станом на 15 липня 2021 р. в Івано-Франківській області**

№ з/п	Район	Загальна кількість об'єктів спільної власності територіальних громад району і бюджетних установ, що потребує передачі у власність територіальних громад	Прийняті рішення районних рад про передачу об'єктів (кількість об'єктів)	% прийнятих рішень районних рад про передачу об'єктів	Прийняті рішення територіальних громад про взяття на баланс об'єктів (кількість об'єктів)	% прийнятих рішень територіальних громад про взяття на баланс об'єктів
1.	Верховинський	134	134	100,0	134	100,0
2.	Калуський	237	236	99,6	236	99,6
3.	Коломийський	220	220	100,0	220	100,0
4.	Косівський	111	111	100,0	111	100,0
5.	Надвірнянський	80	80	100,0	80	100,0
6.	Івано-Франківський	459	459	100,0	458	99,8
	Разом	1241	1241	100,0	1239	99,8

Джерело: Сформовано за матеріалами [125].

У Тернопільській області в 2021 р. загальна кількість об'єктів спільної власності територіальних громад району і бюджетних установ, що потребує передачі у власність територіальних громад, дорівнювала 1536 од., при чому було 99,8% прийнятих рішень територіальних громад про взяття на баланс об'єктів (табл. 3.5).

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Таблиця 3.5*

**Дані моніторингу щодо здійснення передачі майна  
до комунальної власності територіальних громад  
за станом на 15 липня 2021 р. у Тернопільській області**

№ з/п	Район	Загальна кількість об'єктів спільної власності територіальних громад району і бюджетних установ, що потребує передачі у власність територіальних громад	Прийняті рішення районних рад про передачу об'єктів (кількість об'єктів)	% прийнятих рішень районних рад про передачу об'єктів	Прийняті рішення територіальних громад про взяття на баланс об'єктів (кількість об'єктів)	% прийнятих рішень територіальних громад про взяття на баланс об'єктів
1.	Кременецький	284	284	100,0	284	100,0
2.	Тернопільський	654	652	99,7	647	99,2
3.	Чортківський	578	578	100,0	577	99,8
	Разом	1536		99,9	1528	99,8

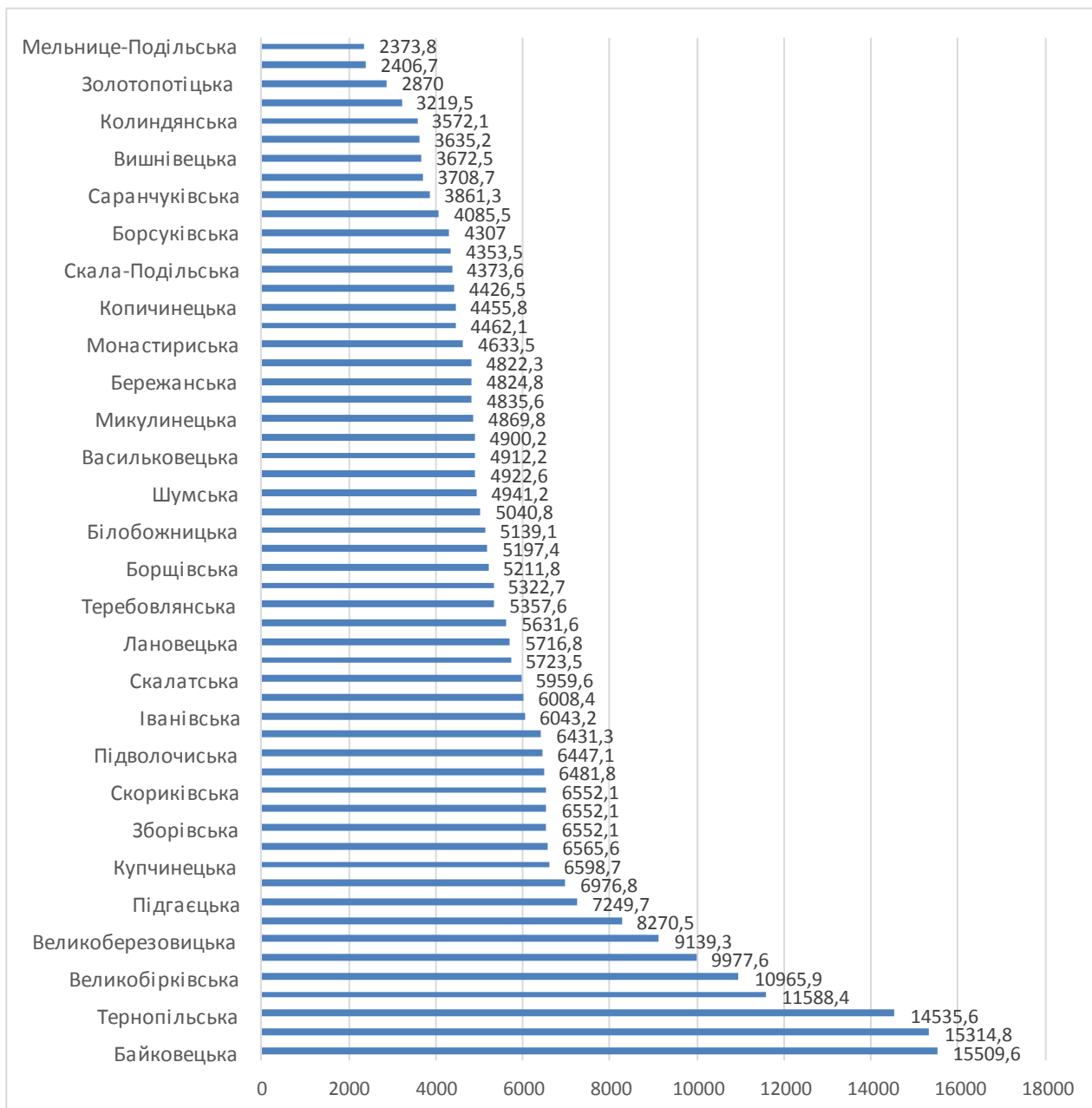
Джерело: сформовано за матеріалами [125].

У нових умовах територіальні громади отримали широкі повноваження щодо управління комунальною власністю, але кожна громада реалізовує отримані повноваження з різною ефективністю. Так, наприклад, Байковецька територіальна громада використовує ресурси комунальної власності згідно з індикаторами, відповідно до яких здійснюється оцінювання якості управління комунальною власністю територіальних громад, вже упродовж останніх років (рис. 3.4).

Аналіз засвідчує, що за результатами роботи в наступні роки Байковецька територіальна громада отримуватиме найбільші доходи на одного мешканця, зокрема за підсумками 2024 року вони склали 15509,6 грн. [12]. Доходи загального фонду на одного мешканця, видатки загального фонду на одного мешканця (співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців відповідної територіальної громади), видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го мешканця, капітальні видатки на одного мешканця, рівень дотаційності бюджетів, спів-

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

відношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами територіальної громади, питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ТГ, питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків свідчать про управлінські досягнення [187].



**Рис. 3.4. Доходи загального фонду на одного мешканця Байковецької територіальної громади порівняно з іншими громадами Тернопільської області (за 2024 р.)**

Джерело: наведено за матеріалами [12].

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Органи місцевого самоврядування Байковецької ТГ ефективно використовують і розпоряджаються комунальним майном, що впливає на фінансові показники. Аналіз переліку об'єктів, що перебувають у комунальній власності названої вище громади, дає змогу встановити, що ця адміністративна одиниця володіє: 496 земельними ділянками, які вона використовує для задоволення потреб мешканців громади; 415 будівлями; 759 одиницями машин та обладнання; 6 автомобілями / транспортними засобами, 354 одиницями інструментів. Відомо, що 6 споруд Байковецька ТГ передала в оренду (табл. 3.6).

*Таблиця 3.6*

### Перелік комунального майна Байковецької ТГ, що перебуває в оренді

Найменування об'єкта комунальної власності (надалі – ОКВ)	Найменування власника (титульного власника) ОКВ	Код в ЄДР власника (титульного власника) ОКВ	Номер субрахунку, згідно з яким відображується оприбуткування ОКВ
Адміністративна будівля	Байковецька сільська рада	04394846	1013
Адміністративна будівля	Байковецька сільська рада	04394847	1013
Будинок культури (с. Лозова по вул. Грушевського 63)	Байковецька сільська рада	04394846	1013
Будівля амбулаторії сімейної медицини з адмінприміщенням (с. Шляхтинці, вул. Джерельна, 1)	Байковецька сільська рада	04394847	1013
Адміністративна будівля	Байковецька сільська рада	04394847	1013

Джерело: сформовано за матеріалами [12].

Очевидно, що управління комунальною власністю Байковецької ТГ опирається на цілеспрямовану інвентаризацію й облік об'єктів такої власності. З метою досягнення наведених вище фінансових показників органи міс-

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

цевого самоврядування здійснили ґрунтовну роботу щодо: виявлення на території громади майна, яке не перебуває на балансі органу місцевого самоврядування чи комунальних підприємств; узагальнення результатів проведеної роботи; передачі переліку виявленого потенційного майна утвореній постійно діючій комісії з виявлення, обстеження і взяття на облік безхазяйного майна та майна відмерлої спадщини; надсилання запитів до органів державної реєстрації нерухомого майна стосовно власників потенційно безхазяйного нерухомого майна; проведення обстеження об'єктів нерухомості й складання актів обстеження; взяття на облік майна та ін.

Для порівняння ефективності менеджменту комунальної власності розглянемо фінансові показники Васильківської територіальної громади (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

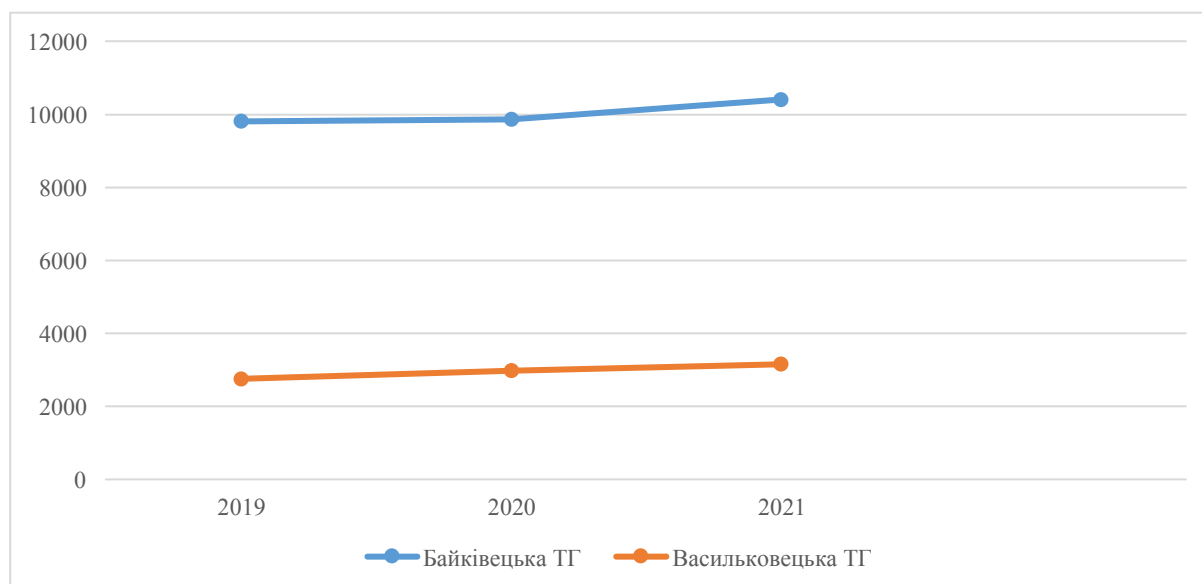
#### Структура комунальної власності Васильківської територіальної громади

№ з/п	Найменування	Кількість об'єктів, од.	Загальна балансова вартість	Загальна проща, м. кв.	% об'єктів, що потребують капітального ремонту або реконструкції	% об'єктів, що не підлягають відновленню
1.	Будівлі, споруди	546	37945656,68	63415,4	50	
2.	Вуличне освітлення	16	2013085,00			
3.	Дороги	208	18023132,00	12893403,0	97	
4.	Водопровідна мережа	1	2420452,39	56 км.	80	
5.	Каналізаційна мережа	1	246011,12	6 км.	90	-
6.	Машини та обладнання	1284	12246906,63			
7.	Транспортні засоби	41	27717600,44		47	
8.	Інші основні засоби	26	360350,61			

Джерело: сформовано за матеріалами [31].

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Результати проведеного аналізу підтверджують, що, фактично, тут більше як у тричі нижчі показники доходу на душу населення, ніж у Байковецькій ТГ. Така ситуація пов'язана, з тим, що значна кількість об'єктів комунального майна Васильковецької ТГ потребує капітального ремонту. Отримані дані показують, що у власності Васильковецької ТГ перебуває значна кількість комунального майна, порівняно з Байковецькою ТГ. Проте фінансові показники Васильковецької ТГ за останні три роки значно відстають (рис. 2.5). Тут простежуються недоліки у здійсненні менеджменту комунальної власності. Передусім йдеться про необхідність проведення детальної інвентаризації й передачу майна в оренду, довірче управління та ін. Так, Васильковецька ТГ володіє: земельними ділянками комунальної форми власності площею 19,1780 га, з яких 0,9336 га використовуються органами влади; 11 об'єктами площею 12,0288 га для освіти; 5 об'єктами площею 1,5940 га для культури; 4 об'єктами площею 4,6216 га, які передано в оренду.



**Рис. 3.5. Порівняння фінансових показників доходів загального фонду на 1-го мешканця Байківцецької й Васильковецької територіальних громад**

Джерело: Сформовано за матеріалами [31].

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

Аналіз фінансових показників доходів загального фонду на одного мешканця Байковецької й Васильковецької територіальних громад свідчить, що обидві громади показують позитивну динаміку зростання фінансових показників. Однак рівень наведених показників суттєво відрізняється, що підтверджує недостатнє використання потенціалу комунальної власності Васильковецької територіальних громад для задоволення соціальних потреб населення. Інакше кажучи, соціальна складова управління комунальною власністю нівелюється. Вивчення сучасного стану зношеності комунальних підприємств Васильковецької територіальної громади дає змогу стверджувати, що екологічний аспект управління враховано неповністю. Адже щорічно відбувається руйнування аварійних будівель комунального майна, що негативно впливає на стан навколишнього середовища і нівелює рекреаційний потенціал громади.

Далі розглянемо, як використовуються земельні активи комунальної власності Полянської територіальної громади органами влади для цілей освіти, культури та охорони здоров'я комунальними підприємствами. Кількість об'єктів, площу використовуваних земельних ділянок та їхню вартість подано у табл. 3.8.

Таблиця 3.8

#### Використання земельних активів комунальної власності Полянської сільської ради

№ з/п	Цілі використання	Кількість об'єктів	Площа, га	Вартість, тис. грн
	Всього земель комунальної власності		6391,19	
1.	Органи влади	4	1,01	
2.	Для освіти	15	13,54	
3.	Для культури	5	2,19	
4.	Для охорони здоров'я	6	0,85	
5.	Комунальні підприємства	1	0,1361	
6.	Передані в оренду	104	123,63	

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Продовження табл. 3.8*

7.	Передані в постійне користування		377,18	
8.	Передані в безоплатне користування			
9.	Інше		5872,60	
10.	Не використовуються		-	

Джерело: сформовано за матеріалами [239].

Потрібно зауважити, що важливість земельних активів у забезпеченні стабільних находжень у сільській бюджет зумовлюється тим, що земельний податок і надходження з оренди землі визначаються як бюджетоутворюючі.

У загальних обсягах доходів сільського бюджету вони становили: у 2023 р. – 6912,3 тис. грн. (або 7,1% від загальних надходжень), у 2024 р. – 9115,0 тис. грн. (або 8,2% від загальних надходжень). У 2025 р. очікуються надходження в розмірі 10136,6 тис. грн. Доходи від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення в 2023-2024рр. склали відповідно 2212,4 тис. грн. і 1946.0 тис. грн. [239].

На сьогодні, структура управління активами в Полянській територіальній громаді перебуває у процесі формування. До управління комунальним майном ще не розроблено повноцінного стратегічного підходу, орієнтованого на узгодження економічних та соціальних критеріїв щодо використання комунальної власності. Ефективне управління активами територіальної громади, зокрема комунальним майном, може здійснюватися, якщо буде успішно реалізований весь комплекс управлінських функцій, які передбачають:

- здійснення обліку й інвентаризації об'єктів комунальної власності та створення їхнього електронного реєстру;
- контроль за використанням об'єктів комунальної власності;
- моніторинг стану нерухомого майна;

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

- передачу в оренду нерухомого майна комунальної власності;
- встановлення ставок і розрахунків орендної плати за користування комунальним майном;
- моніторинг дотримання умов договорів оренди комунального майна;
- визначення переліку об'єктів комунальної власності, які підлягають приватизації, та переліків об'єктів, що не підлягають приватизації;
- організацію конкурсів з надання в оренду об'єктів комунальної власності;
- обґрунтування рішень щодо прийняття майна в комунальну власність;
- вироблення пропозицій щодо списання, передачі з балансу на баланс і в користування майна підприємств, установ та організацій комунальної власності територіальної громади;
- контроль за обов'язковим страхуванням комунального майна, що здається в оренду;
- вироблення пропозицій щодо володіння, користування і розпорядження об'єктами комунальної власності;
- виявлення на території громади безхазяйного майна й відмерлої спадщини та проведення роботи щодо його передачі у комунальну власність цієї громади;
- прогнозування надходжень коштів до місцевого бюджету від використання комунального майна;
- організацію конкурсів з приватизації об'єктів комунальної власності;
- контроль за ефективним використанням майна комунальних підприємств [239].

Ці функціональні механізми мають бути чітко закріплені у повноваженнях конкретного підрозділу органу місцевого самоврядування. З урахуванням складних викликів, пов'язаних з воєнним станом, і необхідності пошуку нових можливостей для забезпечення життєдіяльності

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

та розвитку територіальної громади очевидною стає потреба у виробленні ефективних організаційно-функціональних механізмів управління активами громади. Такі механізми мають базуватися на стратегічних, комплексних і синергетичних підходах та передбачати застосування адаптивного управлінського інструментарію для кожного виду активів.

Виявляючи проблеми управління комунальною власністю територіальних громад, вкажемо, що місцеве господарство – це сукупність муніципальних підприємств, організацій, установ і об'єктів інженерної інфраструктури, муніципального житлового фонду та іншого майна, які обслуговують населення муніципального утворення.

При обґрунтованні ефективного управління комунальною власністю територіальних громад ми брали за основу тезу, згідно з якою рівень ефективності такого менеджменту необхідно оцінювати за рівнем задоволеності всіх зацікавлених сторін у вирішенні тих чи інших проблем.

Оцінити ефективність управління лише за допомогою кількісних показників неможливо, оскільки управління місцевими фінансами і власністю – це специфічна сфера діяльності, в якій важливе значення має не кількість вирішених питань, а якість їхнього вирішення. У процесі оцінювання ефективності управління комунальною власністю враховано цілі й завдання, що стоять перед органами місцевого самоврядування. Адже основна мета діяльності органів місцевого самоврядування полягає в задоволенні колективних інтересів населення, яке проживає на території громади, та забезпеченні його основних життєвих потреб.

Очевидно, що оцінювання стану управління комунальною власністю територіальних громад має базуватися на тому, наскільки в результаті управління зросла якість життя населення, і як динамічно розвивається муніципальне утворення. У контексті сказаного вище визнано за

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

доцільне застосовувати різні підходи до оцінювання ефективності управління дохідною та видатковою частинами бюджетів територіальних громад України і різними об'єктами муніципальної власності. Приріст дохідної частини місцевого бюджету не пов'язаний з рішеннями органів державної влади щодо передачі додаткових дохідних джерел або збільшення відсотка відрахувань, тому його можливо оцінювати в абсолютних показниках. Ефективність же використання бюджетних коштів (управління витратами) оцінювалась шляхом відстеження підвищення (зниження) показників якості життя населення територіальних громад за умови рівних витрат.

Функціонування системи управління комунальною власністю територіальних громад супроводжується залученням усіх суб'єктів господарювання, що діють на цій території до фінансової участі у розвитку соціально-економічної інфраструктури громади. Як акцентує І. Чумакова, проведення адміністративно-територіальної реформи «передбачає запровадження нових стандартів прозорості і підзвітності комунальних підприємств через створення умов для доступу до інформації про фінансово-економічні показники їх діяльності» [236].

Зміни законодавства України стосувалися започаткування практики обов'язкових аудитів річної фінансової звітності для підприємств. До того ж змінилися вимоги до інформації, яку мають подавати підприємства у фінансовій звітності, формат якої також зазнав змін. Оновлені регуляторні вимоги щодо обов'язкового аудиту фінансової звітності підприємств, які становлять суспільний інтерес, стосуються не лише аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, котрі надаватимуть послуги, а й самих цих підприємств, що мають організувати адекватну систему внутрішнього контролю та управління ризиками.

На основі результатів аналізу наукової літератури і даних відкритих джерел можемо зробити висновок, що

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

нині місцеві ради створюють з подальшим реформуванням комунальні підприємства, установи й організації та наділяють їх основними й оборотними коштами за рахунок місцевих бюджетів. Власником таких підприємств є територіальна громада в особі місцевої ради, тобто комунальні підприємства належать до об'єктів права комунальної власності та становлять частину матеріальної бази місцевого самоврядування. Однак, комунальні підприємства в Україні загалом на сьогодні перебувають у важкому фінансовому стані, а особливість здійснення їхньої діяльності виявляється у збитковості функціонування. При цьому навіть постійне підвищення тарифів на комунальні послуги, які вони надають населенню, не дає бажаного ефекту, оскільки ціни на ресурси зростають значно швидше, ніж затвердження тарифу (цей процес регламентується законодавством).

Більшість комунальних підприємств має зношені основні фонди, а коштів на відновлення основних фондів у них в місцевому бюджеті немає. Крім цього, простежується значна кредиторська заборгованість, яка постійно збільшується за рахунок заборгованості із заробітної плати і штрафних санкцій за попередні борги. Ситуація погіршується через економічну кризу, в стані якої нині перебуває наша країна. На основі оцінювання ефективності використання об'єктів комунальної власності територіальних громад видається можливим здійснювати планування варіантів використання об'єктів нерухомості (продаж, передача в оренду, передача в управління, передача в заставу, здійснення як внесок до статутного капіталу товариства та ін.). Спільним підґрунтям для планування проведення будь-якого з перерахованих вище заходів стає визначення реальної ринкової вартості об'єкта нерухомості.

Отже, стан управління комунальною власністю в територіальних громадах показує, що це управління відпо-

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

відає певним критеріям ефективності, серед яких такі: місцева влада має достатнє коло повноважень у забезпеченні процесу місцевого управління; існує можливість розвитку взаємовідносин місцевих органів влади з підприємствами й організаціями, розміщеними на території громади. Водночас варто виділити такі аспекти управління комунальною власністю, які досі характеризуються неефективністю: наявність значних обсягів незаконних та нецільових втрат і недотач під час використання комунальних ресурсів; не ефективність використання комунального майна, зокрема щодо того, яким чином передавалися приміщення або майно в оренду чи на приватизацію; непрозорість управління комунальним майном на різних рівнях; висока витратність в утриманні комунального майна.

Це підтверджує необхідність вдосконалення такого управління в напрямі: формування регуляторного середовища; залучення інвестицій; управління майном, партнерства і приватизації; інвентаризації майна та оптимізації майнових портфелів. Крім цього, зазначимо, що, на наш погляд, майнову структуру власності територіальних громад доцільно орієнтувати на отримання максимально можливого доходу. При цьому економічні механізми у сфері управління комунальним майном мають передбачати не лише комерційне використання комунальної власності, а й соціальне та екологічне використання. До того ж необхідно, щоб вони враховували сучасні тенденції інформатизації управління, що потребує підвищення професіоналізації кадрів, задіяних в управлінні комунальним майном.

### **3.2. Фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування**

Концепція нового громадського менеджменту передбачає децентралізацію управління з допомогою розширення повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування. Цей підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування – *автономією* (децентралізованим управлінням), *демократією* (громадською участю) та *ефективністю* (близькістю влади до населення). Ключове завдання уряду в цьому контексті полягає в: наданні місцевим співтовариствам можливості самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість наданих публічних послуг. Держава передає функції з надання громадських послуг недержавним (комерційним та громадським) організаціям, залишаючи у себе функції контролю і вироблення загальної стратегії.

Наскрізне завдання концепції реформи місцевого самоврядування – це трансформація внутрішніх та зовнішніх відносин традиційного уряду з метою оптимізації надання послуг і забезпечення участі громадян, громадських та приватних структур у процесах прийняття соціально значущих рішень. Окреслена децентралізація дає змогу забезпечити більшу гнучкість і ефективність управління та також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг і підвищення громадянської й соціальної відповідальності.

Відповідно до цієї концепції, управління є постійною та активною взаємодією держави і недержавного сектору, що забезпечує адаптацію управлінських механізмів, в умовах зростаючої складності й динаміки сучасного суспільства, багатоманітності соціальних проблем. Така взаємодія ретранслюється в уявленнях про найбільш ефективне вирішення будь-якої економічної чи соціальної

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

проблеми муніципальних утворень, при цьому відбувається дедалі більший горизонтальний і вертикальний поділ управлінської діяльності та виробляються більш ефективні форми взаємодії. Сучасний процес державного управління порівнюють з політичною мозаїкою, яка складається з взаємозалежних менеджерських програм й проектів різних рівнів складності.

Безумовно, основу економічної та фінансової самостійності конкретної адміністративно-територіальної одиниці становить її власність. В умовах самоврядування особливе місце серед найпоширеніших форм власності займає загальнодержавна та муніципальна територіальна власність. Нині в умовах проведення реформи децентралізації влади матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування полягає у дотриманні прав територіальних громад та їхніх органів на володіння, користування і розпорядження майном, що належить до комунальної й муніципальної власності, та власними фінансовими коштами, які мають бути достатніми для здійснення повноважень місцевого самоврядування і його органів [136, с. 42].

Важливим виявом автономності місцевого самоврядування є реалізація принципу, передбаченого в Європейській хартії місцевого самоврядування: частина зазначених коштів має надходити за рахунок місцевих податків та зборів, ставки яких у законі повинні визначити самі органи місцевого самоврядування.

Суть нової ідеології зводиться до того, що: громадські послуги належать до муніципальних послуг, які надаються територіальною громадою громадянам з метою задоволення їхніх потреб органами місцевого самоврядування. Фінансово-економічний аспект здійснюваної реформи передбачає забезпечення надання всіма територіальними громадами та їхніми об'єднаннями громадських послуг на рівні державних мінімальних соціальних стан-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

дартів і подолання з цією метою вертикальних та горизонтальних фіскальних дисбалансів держави шляхом реалізації заходів фінансового вирівнювання [136, с. 42–43].

Природа комунальної власності відображає відносини між суб'єктами муніципальної соціально-економічної системи (тут – територіальної громади) щодо спільного присвоєння ресурсів і результатів громадського виробництва у вигляді суспільних благ для забезпечення безперервного відтворення системи життєзабезпечення на певній території. Аналіз суб'єктно об'єктної характеристики муніципальної власності становить теоретичну основу оцінювання її ролі та значення в економічній системі конкретної територіальної громади і місця цієї форми власності у структурі власності, що обґрунтовує необхідність її існування в ринковій економіці в умовах демократично організованої держави.

У сформованих адміністративно-територіальною реформою економічних принципах організації діяльності територіальних громад зроблено акцент на тому, що у становленні муніципальної власності потрібно оптимізувати її структуру по горизонталі, тобто співвіднести обсяги та взаємовідношення категорій муніципального і місцевого господарства, в межах муніципального утворення та створити економічну основу для стабілізації й благополуччя муніципальної економіки. З метою виокремлення факторів впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування у межах дослідження здійснено PEST-аналіз, результати якого дали змогу класифікувати ці фактори на політичні, економічні, соціальні та технологічні. Розглянемо більш детально отримані результати, розпочавши з політичних факторів (табл. 3.9.)

Слід зазначити, що сьогодні на управління комунальною власністю в умовах проведення реформи децентралізації влади впливає недосконалість законодавчої бази.

**Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах**

Зокрема, йдеться про земельне питання. Як констатує А. Круглашов, досі, після шести років децентралізації, громади не можуть розпоряджатися землею сільськогосподарського призначення, що перебуває за межами територіальних громад. Ця проблема набула особливої актуальності для сільських і селищних ТГ, в яких переважає аграрний сектор економіки [92, с. 72].

*Таблиця 3.9*

**Аналіз впливу політичних факторів на процес управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування**

Фактор	Ступінь впливу	Вплив на управління комунальною власністю загалом	Вплив на управління в окремій територіальній громаді
Зміни в законодавстві, що регулюють управління комунальною власністю ТГ	високий	уповільнена реакція на швидкі зміни законодавства	часткова втрата рентабельності через сповільненість управлінських змін
Відсутність досконалої нормативної бази, яка регулює процес розпорядження землею сільськогосподарського призначення	високий	неефективне управління землею сільськогосподарського призначення	відсутність органів управління на всіх рівнях не мають легітимних прав для розпорядження земельними ділянками, що не мають меж, не взяті на кадастровий облік і не пройшли юридичну реєстрацію.
Діяльність наглядових рад	високий	Контроль за ефективністю використання комунальної власності	Підвищення конкурентоспроможності комунальних підприємств ТГ

Джерело: власна розробка автора

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

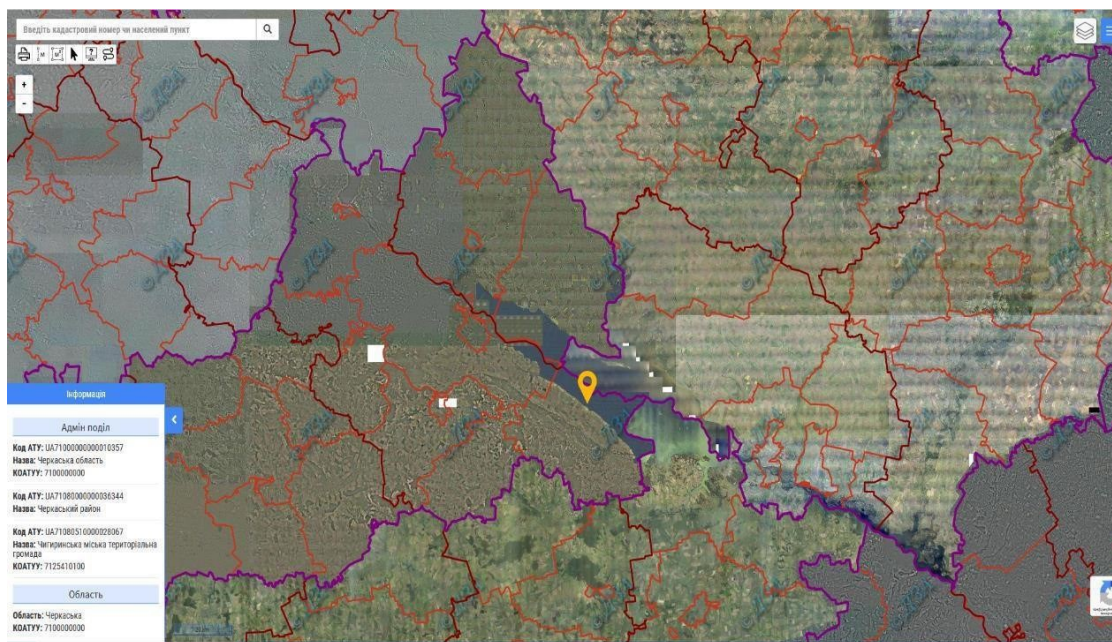
На противагу цьому до повноважень муніципальних органів влади у сфері земельних відносин належать:

- розробка програм удосконалення земельних відносин у межах муніципального утворення;
- контроль надходжень орендної плати за користування земельними ділянками до бюджетів усіх рівнів та за необхідності організація роботи зі стягнення недоплат орендної плати з неплатників;
- проведення заходів щодо обстеження земель, розташованих у межах муніципального утворення, з метою отримання інформації про використання й охорони земель;
- планові та позапланові перевірки щодо земельного контролю за використанням земель сільських поселень району.

Беручи до уваги цей фактор, вважаємо, що система управління земельними ресурсами ТГ, як й інших категорій земель, потребує корегування, насамперед у сфері розмежування державної власності на землю. До перепон на шляху здійснення ефективного управління земельними фондами ТГ дослідники нині зараховують: неадекватність інформації про кількість, структуру та динаміку стану земельних ресурсів країни; руйнування систем земельного кадастру, сільськогосподарської картографії, землеустрою, моніторингу земель та інших інструментів інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами призвело до відсутності або неадекватності відомостей про землю; відсутність таких меж адміністративно-територіальних одиниць. Очевидно, що нині необхідно приймати обґрунтовані управлінські рішення щодо організації раціонального використання землі. Без встановлення точних меж адміністративно-територіальних утворень неможливо визначити їхню легітимну юрисдикцію у сфері регулювання земельних відносин та встановити точну площу земель в їхньому віданні.

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

В Україні ТГ отримали можливість встановлювати межі територій територіальних громад. Актуальну інформацію про межі ТГ відображено на Публічній кадастровій карті ([map.land.gov.ua](http://map.land.gov.ua)). До прикладу на рисунку 2.6 подано відомості про межі Чигиринської міської територіальної громади.



**Рис. 3.6. Межі Чигиринської міської територіальної громади**

Джерело: наведено за джерелом [182].

Опубліковані дані Публічної кадастрової карти свідчать, що досі зберігається частка нерозмежованих земель. Отже, спостерігається що показники земельних фондів є неточними. Ще гірша ситуація з розмежуванням земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній та муніципальній власності. Це означає, що органи управління на всіх рівнях не мають легітимних прав для розпорядження земельними ділянками, що не мають меж, не взяті на кадастровий облік та не пройшли юридичну реєстрацію. Відповідно, об'єктивність інформації про права на землю і просторові характеристики ділянок мають відобразитися у документах кадастру об'єк-

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

тів нерухомості. Без цього виникають такі негативні явища як: нестійкість землекористування, рейдерство й інші криміногенні ситуації.

Саме кадастр має давати найбільш точну інформацію про наявність, розподіл і стан ділянок.

– *прискорення деградації земель.* Зокрема, це руйнування інститутів вивчення земель, планування їхнього використання та землеустрою також спричинило прискорення водної й вітрової ерозії, опустелювання, засолення, заболочування та інших негативних явищ;

– *зростаюча криміналізація сфери земельних відносин.* Сучасна статистика показує, що спостерігається низька тенденція у розподілі земельних ресурсів. На жаль, у багатьох регіонах стали нормою нелегітимне надання земельних ділянок, рейдерство, спекуляції. Найбільшою мірою це стосується муніципального рівня, на якому посадові злочини у сфері земельних відносин займають перші місця у загальному переліку правопорушень.

Розвиток означених явищ багато в чому активізуються через відсутність належного обліку земельних ресурсів, слабкість державного контролю за їхнім використанням та охороною, прогалини, наявність різночитання у земельному й цивільному законодавстві та інші фактори, вплив яких є результатом ведення слабкої земельної політики і безсистемного управління земельними ресурсами.

Авторський погляд на забезпечення раціонального управління комунальною власністю (земельними фондами) ТГ в умовах децентралізації влади відображено на рис. 3.7.

Вважаємо, що найважливіший фактор підвищення ефективності управління комунальною власністю територіальної громади, зокрема земельними ресурсами, – це його наукове й методологічне забезпечення. Тому най-більш актуальними напрямками досліджень в означеній сфері менеджменту комунальної власності мають стати такі:

– визначення методології та сучасних методів регулювання земельних відносин в АПК, що забезпечують

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

розвиток і конкурентоспроможність різних форм землеводіння та землекористування;



**Рис. 3.7. Пропонована структурно-логічна схема раціонального управління комунальною власністю (земельними фондами) ТГ в умовах децентралізації влади**

Джерело: власна розробка автора

– розробка сучасної методології стратегічного прогнозування і планування використання й охорони земельних ресурсів;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

- формування системи інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами;
- наукове обґрунтування та визначення комплексу заходів щодо забезпечення розвитку цивілізованого ринку сільськогосподарських земель і його інфраструктури;
- створення цифрових моделей оптимального розподілу та організації використання земельних ресурсів на всіх рівнях (країна, муніципальні утворення);
- розробка сучасної методології, методів та технологій охорони та відтворення потенціалу сільськогосподарських земель;
- побудова перспективної моделі моніторингу сільськогосподарських земель на основі дистанційного зондування і ГІС-технологій та ін.

Отже, ціль управління комунальною власністю (земельними фондами) ТГ в умовах децентралізації влади – це раціоналізація управління комунальною власністю (земельними фондами) ТГ в умовах децентралізації влади. Серед суб'єктів землекористування можна виділити власників, орендарів й інших учасників, які здійснюють різні форми використання земельних ресурсів. До основних ресурсів, що забезпечують процес раціоналізації управління комунальною власністю, належать: матеріальні, фінансові та інфраструктурні.

Розглянемо їх більш детально.

1. Матеріальні ресурси. Матеріальні ресурси включають фізичні об'єкти та рухоме майно, що перебуває в комунальній власності. Це можуть бути будівлі, споруди, транспортні засоби, технічне обладнання, земельні ділянки та інше. Ефективне управління цими ресурсами передбачає їхній належний облік, збереження, планування й оптимізацію використання.

2. Фінансові ресурси. Вони охоплюють кошти, які виділяються і залучаються для управління комунальною власністю. Це можуть бути бюджетні кошти, доходи від

оренди та продажу майна, інвестиції, пожертвування тощо. Раціональне використання фінансових ресурсів передбачає їхню оптимізацію, розподіл на пріоритетні напрями, забезпечення фінансової стійкості та ефективного використання для розвитку і підтримки комунальної інфраструктури.

3. Інфраструктурні ресурси. Вони охоплюють технологічну та організаційну базу, необхідну для забезпечення різних аспектів управління комунальною власністю. Це можуть бути інформаційні системи, програми управління, методи і процедури планування та моніторингу, взаємодія з громадськістю, механізми контролю за виконанням завдань й ін. Раціональна інфраструктура сприяє оптимізації процесів, поліпшенню комунікації та прийняттю обґрунтованих управлінських рішень.

4. Інформаційні ресурси. Вони надають змогу ретельно проводити аналіз стану й потенціалу земельних ресурсів, забезпечуючи детальне розуміння ситуації. Це допомагає приймати обґрунтовані й ефективні рішення щодо використання та розвитку земель. За допомогою інформаційних ресурсів створюються точні, актуальні й зручні бази даних, які впливають на планування та аналіз обсягів землекористування, виділення ділянок під різні цілі, й урахування природних обмежень і вимог щодо раціонального використання земель. Інформаційні ресурси надають зрозумілу, обґрунтовану та доступну інформацію громадянам, що сприяє їхньому активному залученню до процесів прийняття рішень. Інформаційні ресурси сприяють створенню механізмів контролю за використанням земельних ресурсів та підвищенню ефективності роботи органів влади.

5. Кадрові ресурси. В умовах децентралізації, коли територіальні громади отримали більше повноважень, потрібно мати належно підготовлений персонал, який володіє необхідними знаннями та навичками для ефективного управління земельними ресурсами. Такі ресурси забезпечу-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ють наявність спеціалістів, здатних виконувати різноманітні функції, зокрема правовий аналіз, планування розвитку, моніторинг й ін. Наявність компетентних кадрів у місцевих органах влади дає змогу розвивати локальну експертизу і використовувати знання про специфіку території для більш точного планування та управління земельними ресурсами. Кадрові ресурси допомагають ефективно координувати і спрямовувати діяльність органів влади на використання земельних ресурсів відповідно до потреб та можливостей територіальних громад. Такі ресурси, здатні забезпечувати якісне й адекватне управління, сприяють підвищенню довіри громадян до місцевих органів влади та їхньої здатності ефективно вирішувати завдання.

Раціоналізація управління комунальною власністю передбачає взаємодію цих трьох видів ресурсів у комплексі, з метою досягнення більшої ефективності, раціонального використання коштів, покращення рівня обслуговування громадян і сприяння сталому розвитку муніципалітетів.

Серед основних функцій раціонального управління комунальною власністю (земельними фондами) ТГ в умовах децентралізації влади виокремимо такі:

1. **Правова функція.** Вона охоплює розроблення та дотримання відповідних нормативно-правових актів, які регулюють управління земельними фондами. Це передбачає розроблення регуляторних документів, встановлення прав і обов'язків учасників процесу управління, розподіл прав на використання та розпорядження земельною власністю відповідно до законів та стандартів.

2. **Організаційно-облікова функція.** Вона містить організаційний аспект управління земельними фондами. Це передбачає облік, документування, збереження й аналіз інформації про земельні ділянки, їхнє використання, стан та інші аспекти. Організаційно-облікова функція сприяє забезпеченню систематичного підходу до управління і ефективного контролю й аналізу.

3. Економічна функція. Вона охоплює раціональне використання економічних ресурсів при управлінні земельними фондами. Це передбачає планування бюджету для розвитку та підтримки земельної інфраструктури, розрахунок доходів і витрат й оптимізацію використання фінансових ресурсів для забезпечення сталого розвитку.

4. Соціальна функція. Вона охоплює урахування соціальних потреб та інтересів громадян. Це може передбачати виділення земельних ділянок для житлового будівництва, створення спортивних та рекреаційних майданчиків, зон відпочинку та інших об'єктів, що впливають на підвищення якості життя мешканців.

5. Екологічна функція. Вона охоплює збереження та охорону природних ресурсів, екосистем і біорізноманіття при управлінні земельними фондами. Це передбачає врахування екологічних аспектів при розміщенні та використанні земельних ділянок, застосування екологічно чистих технологій і практик у розвитку інфраструктури.

6. Інформаційна функція. Вона полягає в забезпеченні доступу до відповідної, точної і актуальної інформації, яка становить основу для прийняття обґрунтованих та оптимальних рішень з управління земельними ресурсами на рівні територіальних громад.

7. Інвестиційна функція. Вона спрямована на здійснення інвестиційних заходів і прийняття стратегічних рішень, спрямованих на оптимізацію використання територіальних комунальних ресурсів з метою досягнення максимальної користі для громадян та забезпечення сталого розвитку громади.

8. Інноваційна й іміджеформувальна функції. Вони відіграють важливу роль у стимулюванні інноваційного розвитку та формуванні позитивного іміджу громади. Ці функції орієнтовані на впровадження нововведень та позитивне сприйняття громадою діяльності органів влади щодо управління комунальною власністю.

9. Маркетингова функція. Вона відіграє ключову роль у створенні ефективної й сталої системи управління, яка задовольняє потреби громадян і сприяє сталому розвитку громади. Ця функція орієнтована на планування просування та забезпечення належного використання комунальних ресурсів, зокрема земельних, з урахуванням попиту й потреб громадян і бізнесу.

Кожна з цих функцій має важливе значення для забезпечення ефективного управління комунальною власністю, зокрема земельними фондами, та спільно сприяє досягненню сталого розвитку, підвищенню якості життя громадян і забезпеченню збалансованого використання ресурсів.

Як обґрунтовує І. Чумакова, на сучасному етапі управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування один з факторів, що впливає на перебіг такого менеджменту – це діяльність колегіальних органів управління, а саме наглядових рад. Вона зокрема зазначає: «утворення наглядових рад при комунальних підприємствах – це застосування високих світових і європейських стандартів та принципів управління великими корпораціями. Це потрібно для того, щоб зробити ці підприємства конкурентоспроможними, порівняно з приватними фірмами і компаніями, і зменшити їх збитковість. Завдяки комунальним підприємствам, що функціонують на сьогодні в територіальних громадах України у великій кількості, держава реалізовує свої соціальні, регуляторні і контрольні функції, які не можуть бути виконані приватними підприємствами» [236, с. 47–48].

Фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування можна поділити на зовнішні й внутрішні. Проаналізуємо зовнішні фактори за допомогою методики PEST-аналізу.

**Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах**

Результати PEST-аналізу підтверджують вплив низки економічних факторів на процес управління комунальною власністю територіальних громад (табл. 3.10).

*Таблиця 3.10*

**Аналіз впливу економічних факторів на процес управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування**

<b>Фактор</b>	<b>Ступінь впливу</b>	<b>Вплив на управління комунальною власністю загалом</b>	<b>Вплив на управління в окремій територіальній громаді</b>
Посилення фінансової кризи	високий	збільшення зношення матеріально-технічної бази комунальних підприємств	Зниження фінансової рентабельності від оренди комунального майна; часткова втрата рентабельності
Розвиток комерційної діяльності комунальних підприємств	високий	отримання додаткових доходів до місцевого бюджету	Обсягів виробництва товарів та послуг, яких потребує населення
Цільове використання муніципальних підприємств	високий	забезпечення максимальної ефективності використання потенціалу комунальної власності територіальної громади	забезпечення населення територіальної громади необхідними послугами
Інвентаризація, облік та реєстрація права власності на об'єкти комунальної власності, включаючи землю.	високий	планування, організація, облік, аналіз і контроль комунальної власності	Систематизація єдиного реєстру об'єктів комунальної власності територіальної громади

Джерело: власна розробка авторів.

Принципова особливість муніципальної власності територіальних громад полягає саме у тому, що в абсолютно

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

переважній своїй частині вона є бюджетоспоживаючою, а неприбутковою. Значна частина (приблизно 60–70% бюджетних доходів) спрямовується на цілі підтримки об'єктів муніципальної власності у мінімально працездатному стані. При цьому доходи від використання муніципальної власності в територіальних громадах у такій економічній ситуації рідко перевищують 2,7–4,3% загальної суми бюджетних доходів муніципалітетів. Така ситуація потребує негайного пошуку механізмів збільшення власних доходів муніципальних утворень.

Вирішити проблему збільшення власних доходів муніципального господарства можна за рахунок підвищення його ефективності шляхом раціонального використання муніципальної власності та розвитку мережі муніципальних підприємств. Таким чином, розвиваючи комерційну діяльність системи унітарних підприємств, муніципальна економіка вирішує два завдання – отримання додаткових доходів до місцевого бюджету і зростання обсягів виробництва товарів та послуг, яких потребує населення. Щодо кожного підприємства ці цілі вирішуються одночасно чи незалежно одна від одної. Нині в умовах функціонування територіальних громад в Україні у виробництві товарів і наданні послуг лише на рівні місцевого господарства можуть виникнути дві ситуації. В одній ситуації межах муніципального утворення відсутні підприємства цього профілю або обсяг їхнього виробництва недостатній, тому, одне із головних завдань полягає в наповненні цієї економічної ніші ринку на місцевому рівні унітарними підприємствами. В іншій ситуації підприємства цього профілю існують та в достатньому обсязі наповнюють ринок, а унітарне підприємство створюється для регулювання рівня цін за рахунок конкуренції з підприємствами інших форм власності. Очевидно, що один з факторів впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування – це цільове використання муніципальних підприємств.

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

Аналізуючи можливі джерела існування муніципальних підприємств і установ, вкажемо, що до переліку таких джерел належать: кошти місцевого бюджету; кошти позабюджетних фондів та органів місцевого самоврядування; кошти не муніципальних фондів, утворених з участю органів муніципального управління; кошти незалежних фондів, утворених без участі органів муніципального управління; кошти фінансово-кредитних організацій; залучені кошти від юридичних і фізичних осіб.

Слід зауважити, що у процесі управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування суб'єктами фінансових відносин є:

- місцевий бюджет – представницький орган муніципального управління;

- муніципальні позабюджетні фонди – муніципальні органи управління фондами, у деяких випадках – в особі представницького органу муніципального управління або голови муніципального утворення;

- не муніципальні фонди, утворені за участю органів муніципального управління – органи управління фондів (правління) за участю представників органів місцевого самоврядування;

- незалежні фонди – органи управління (правління) фондів;

- фінансово-кредитні організації – органи управління (правління та ради директорів) цих організацій;

- муніципальні підприємства – керівники муніципальних підприємств, органи місцевого самоврядування (відповідно до статутів підприємств);

- інші юридичні особи – їх органи управління (ради акціонерів, ради директорів, правління, директори, власники);

- фізичні особи, тобто громадяни.

Діяльність тих чи інших суб'єктів фінансування щодо муніципальних підприємств і установ визначається у процесі управління комунальною власністю умовами наявності економічних інтересів чи адміністративного обов'яз-

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ку. Загальні умови ж формулюються, наприклад, таким чином: адміністративний обов'язок – фінансувати муніципальні підприємства, а економічний інтерес – взяття участі у їхній діяльності та отримання частини продукції або послуг муніципальних підприємств.

Аналізуючи цей фактор, вважаємо за доцільне подати класифікацію комунальних підприємств, які нині функціонують у територіальних громадах (табл. 3.11). Сьогодні, через збитковість деяких комунальних підприємств органи місцевого самоврядування вдаються до залучення кредитних коштів.

Проте необхідно щоб органи муніципального управління, вдаючись до послуг фінансово-кредитних організацій для фінансування муніципальних підприємств і установ, керувалися правилом використання позикових коштів лише з метою розвитку самого підприємства, тобто, на капітальні вкладення.

*Таблиця 3.11*

### Класифікація комунальних підприємств, які нині функціонують в територіальних громадах

Вид підприємств комунальної власності	Характеристика підприємств комунальної власності
1	2
Підприємства першої групи	Вони надають населенню обов'язкові послуги, які відповідно до рішень органів місцевого самоврядування надаються безкоштовно; ці муніципальні установи фінансуються органами муніципального управління. Тому держава зобов'язана закріпити за місцевим бюджетом необхідні джерела доходу, а мінімізація витрат на фінансування підприємств цієї групи може здійснюватися з допомогою проведення політики підвищення ефективності своєї діяльності та раціоналізації витрат, тобто, економії, зміни технологій, підвищення дисципліни та шляхом культури праці та вжиття інших організаційних та технічних заходів

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

Продовження табл. 3.11

Підприємства другої групи	Вони надають обов'язкові послуги населенню, але мають можливість отримання самостійних доходів, тобто з бюджетних коштів відбувається відшкодування різниці між реальною вартістю та фактичною ціною частково оплачуваних послуг, решту коштів підприємства заробляють самостійно. При цьому фінансова політика муніципального управління щодо підприємств другої групи полягає в обов'язковому бюджетному фінансуванні збиткової частини діяльності, раціоналізації видатків в означеній частині діяльності й створенні умов і стимулів для самостійного «заробляння» коштів підприємствами для часткового або повного самофінансування.
Підприємства третьої групи	Вони існують за рахунок власних коштів. Щодо цих підприємств реалізується політика їхнього переходу в категорію прибуткових підприємств, за винятком тих випадків, коли органи муніципального управління ведуть свою соціальну політику, свідомо встановлюють ціни і тарифи на рівні собівартості товарів та послуг.

Джерело: власна розробка авторів

Очевидно, що на процес управління комунальною власністю територіальних громад, мають вплив соціальні фактори (табл. 3.12).

Великого значення в управлінні комунальною власністю територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування набуває реалізація Програми розвитку ООН (надалі – ПРООН). Ця програма сприяє встановленню партнерських відносин та поширює позитивний досвід у сфері розширення участі громадян в управлінні, підвищення відповідальності влади та покращення роботи на всіх рівнях.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Таблиця 3.12*

### Аналіз впливу соціальних факторів на процес управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування

Фактор	Ступінь впливу	Вплив на управління комунальною власністю в загалом	Вплив на управління в окремій територіальній громаді
Соціальне партнерство	високий	встановлення відносин соціального партнерства як один із елементів взаємодії на місцевому рівні між трьома суб'єктами: територіальним суспільством, муніципальними органами, органами державної влади	Залучення жителів місцевих громад до самодопомоги та вирішення місцевих проблем; ведення діяльності органами місцевого самоврядування у бік забезпечення інтересів та потреб звичайної людини, яка проживає на території громади
Громадський контроль	високий	отримання додаткових доходів до місцевого бюджету	контроль над діяльністю органів місцевого самоврядування через територіальне громадське самоврядування, громадські та організації, локальні мережеві спільноти
Трансформація вподобань споживачів послуг комунальних підприємств	середній	Збільшення конкуренції між комунальними підприємствами, що надають різноманітні соціальні послуги	оновлення базового пакету послуг, що надають комунальні підприємства територіальної громади
Вплив ЗМІ	середній	схилення населення до політики децентралізації управління комунальною власністю, що пропагується державою, підвищення соціально-економічної грамотності населення, зростання кількості ТС	вибудовування чесного, прозорого та відкритого доступу до інформації про використання комунальної власності, залучення населення до проблематики управління комунальною власністю, спрощення процедур голосування за громадські ініціативи та інш.

Джерело: власна розробка авторів

Крім цього, ПРООН прагне допомогти та підтримати суб'єкти місцевого самоврядування у питаннях підвищення рівня надання різним верствам населення високоякісних громадських послуг. З моменту підписання базової угоди про надання допомоги ПРООН Україні у 1993 р. спільні проекти ПРООН і нашої держави спрямовувалися на просування головних принципів демократичного самоврядування на всіх рівнях шляхом підтримки реформ та залучення громадян до участі у процесі ухвалення рішень.

Запровадження ПРООН проектів у сфері місцевого самоврядування й їхня фінансова підтримка з боку ЄС уможливили значне поширення позитивного досвіду щодо реалізації проектів, орієнтованих на соціальний розвиток громад України. На основі застосування територіального підходу нині розвивається потенціал партнерів проекту з метою залучення жителів місцевих громад до надання самопомоги і вирішення місцевих проблем.

Як підсумовує І. Шумлаєва, врахування набутого позитивного спільного досвіду України та європейських організацій з питань місцевого розвитку можна зробити висновок, що добробут територіальної громади та її успішний розвиток значною мірою залежить від формування партнерських відносин і координації спільної діяльності під час вирішення місцевих проблем у системі «влада – суспільство» [244, с. 118–119].

Таке співробітництво є наслідком реалізації одного з найважливіших принципів демократичного самоврядування – забезпечення участі населення к процесам управління на всіх його рівнях. Сьогодні до досліджень особливостей взаємодії територіальної громади та місцевих органів влади вводиться новий термін – «соціальне партнерство». Його ще донедавна вчені тлумачили лише як засіб досягнення соціального балансу між найманими працівниками, роботодавцями і державою, а останнім часом – між органами державної влади й громадськими організаціями

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

[138], та через щільне соціальне співробітництво бізнесу, влади і мешканців територіальної громади.

Як бачимо, з метою підвищення рівня забезпечення мешканців територіальних громад сіл, селищ та міст належними послугами потрібно розглядати встановлення відносин соціального партнерства як один із елементів взаємодії на місцевому рівні між трьома суб'єктами: територіальним суспільством, муніципальними органами, органами державної влади. До них, на думку І. Шумлаєвої, також можна зарахувати як окремі сторони бізнес-структури [244], підприємства різних форм власності. Перевага соціального партнерства полягає в рівноправній участі всіх суб'єктів місцевого самоврядування у здійсненні місцевого публічного управління.

Підставою для соціального партнерства у контексті реформування місцевого самоврядування є розвиток структур місцевого самоврядування, підвищення спільної діяльності через зростання самоврядної активності територіальної громади. Вважаємо, що відносини між суб'єктами місцевого самоврядування та державними органами можуть бути врегульовані шляхом відмови від практики делегування великої кількості повноважень й передачі територіальним громадам прав та повноважень, якими володіє держава. Соціальне ж партнерство представницьких органів територіальної громади з жителями має бути, насамперед, спрямоване на діяльність органів місцевого самоврядування зі зміщенням у бік забезпечення інтересів і потреб людей, які проживають на території громади.

З огляду на сказане, вважаємо, що до факторів впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування доцільно зарахувати соціальне партнерство й громадський контроль діяльності органів місцевого самоврядування.

Становлення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері локальної полі-

200

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

тики управління комунальною власністю нині забезпечується територіальним громадським самоврядуванням, громадськими організаціями, локальними мережевими спільнотами та місцевими ЗМІ. Кожна з означених груп своєю діяльністю формує конкретні соціальні практики реалізації громадського контролю, які залежно від етапів і цілей його проведення мають певні форми здійснення:

а) відстеження та виявлення фактів невідповідної діяльності, зокрема, об'єктів громадського контролю громадським інтересам або порушення прав і свобод особи (моніторинг, публічні слухання, фото-відео-аудіо реєстрація протиправних дій представницьких органів місцевого самоврядування та посадових осіб);

б) попередні перевірки (складання громадських експертних проектів нормативних актів, використання зворотного зв'язку з громадянами, громадські розслідування);

в) інформаційне і публічне оприлюднення (надсилання відкритих листів, виклик на відкритий діалог представницьких органів муніципальної влади) та повторна перевірка вжитих дій щодо усунення виявлених порушень. Практики соціального контролю показують, що його організація має двоїстий характер і спрямованість. З одного боку, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи є для громадян та їхніх громадських об'єднань об'єктом контролю, а з іншого – суб'єктом-партнером під час здійснення контролю за дотриманням та відстоюванням місцевих інтересів громадян у межах вирішення питань управління комунальною власністю.

За допомогою PEST-аналізу виявлено технологічні фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування (табл. 3.13).

Очевидно, що до переліку факторів впливу на управління комунальною власністю в умовах реформування

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

місцевого самоврядування варто віднести ефективно застосування органами місцевого самоврядування технологій менеджменту.

*Таблиця 3.13*

### Аналіз впливу технологічних факторів на процес управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування

Фактор	Ступінь впливу	Вплив на управління комунальною власністю в загалом	Вплив на управління в окремій територіальній громаді
1	2	3	4
Старіння матеріально-технічної бази комунальних підприємств	високий	Зниження сприятливих умов для функціонування комунальних підприємств	збільшення потенційної можливості зростання витрат на утримання та капітальний ремонт комунальних підприємств
Імплементация ефективних технологій менеджменту комунальною власністю	високий	зміна якості управління сферою, підвищення інвестиційної привабливості комунального майна	трансформація процесів управління комунальною власністю територіальної громади, скорочення витрат на обслуговування та ремонт комунальних підприємств, підвищення якості послуг, що надаються
Розвиток інформаційних, мобільних технологій, автоматизація управління	середній	Створення відкритого доступу до інформації про управління комунальною власністю територіальних громад	застосування інформаційно-комунікативних технологій, скорочення витрат ресурсів на підготовку звітності, підвищення прозорості управління, зростання оперативності та точності розрахунків щодо стратегічного управління

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

Продовження табл. 3.13

Професійна компетентність працівників органів місцевого самоврядування	високий	систематизація управління змінами (реформами та інноваціями) на рівні місцевого самоврядування комунальною власністю, програм та проектів.	використання сучасних методів управління комунальною власністю
--	---------	--	--

Джерело: власна розробка авторів

Нині територіальні громади мають змогу здійснювати управління комунальною власністю шляхом:

– обліку майна, передачі майна у безоплатне користування (ведення єдиного реєстру майна, забезпечення виготовлення технічної й правовстановлюючої документації та інш.);

– передачі майна в концесію, користування, оренду, суборенду (визначення об'єктів для передачі в оренду, підготовка необхідного пакету документів для передачі в оренду та ін.);

– відчуження майна, продаж, передачі в дар, обміну, передачі до державної власності;

– приймання майна, а саме: набуття права власності шляхом приймання в комунальну власність майна з інших форм власності, придбання, набуття права власності на безхазяйне майно;

– ліквідації комунальних підприємств за рішенням власника, у тому числі шляхом визнання їх банкрутами.

Нині територіальні громади використовують описані вище технології управління комунальною власністю не повністю. Так, наприклад, розглянемо про *концесію*. В Україні відносини, що формуються при наданні в концесію об'єктів права комунальної власності, як акцентує В. Мамонова регулюються Господарським кодексом України, Законами України «Про концесію», «Про оренду землі», постановами Кабінету Міністрів України, відповідними

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування та концесійним договором [111, с. 106].

Спеціальними законами можуть визначатися також особливості здійснення концесійної діяльності окремих галузей економіки. Водночас досі не розроблений чіткий механізм надання в концесію об'єктів права комунальної власності. Це призводить до виникнення чималих труднощів на всіх стадіях такого процесу, як наголошує у своїх працях В. Грицишина [50, с. 130–131]. Так, Господарський кодекс України визначає концесію «як надання уповноваженим органом державної влади або органом місцевого самоврядування з метою задоволення суспільних потреб на підставі концесійного договору на платній та терміновій основі вітчизняним чи іноземним суб'єктам господарювання (концесіонерам) права на створення (будівництво) та\або управління (експлуатацію) об'єктом концесії за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності та підприємницького ризику» [46].

Відповідно до чинного законодавства України, в концесію можуть надаватися об'єкти державної або комунальної власності, що використовуються для провадження господарської діяльності у таких сферах:

- «водопостачання, відведення й очищення стічних вод;
- надання послуг міським громадським транспортом;
- збирання та утилізація сміття;
- надання послуг, пов'язаних із постачанням тепла споживачам;
- будівництво й експлуатація автомобільних доріг, об'єктів шляхового господарства, інших дорожніх споруд, шляхів сполучення, вантажних і пасажирських портів, аеропортів;
- надання послуг, у тому числі з використанням телекомунікаційних мереж, поштових послуг;
- транспортування та розподіл природного газу;

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

- виробництво і (або) транспортування електроенергії;
- громадське харчування;
- будівництво житлових будинків;
- надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері» та ін. [167].

Згідно з положеннями Закону України «Про концесію» (2019 р.), «передача об'єктів у концесію здійснюється на конкурсній основі для того, щоб забезпечити конкурентний відбір тієї юридичної особи, яка забезпечить найкращі умови здійснення концесійної діяльності щодо об'єктів права державної чи комунальної власності для забезпечення суспільних потреб у відповідних послугах» [167].

Отже, у широкому значенні слова, концесія, як і оренда, полягає у використанні майна. Проте між ними існують істотні відмінності. Головна з них полягає в тому, що «управління об'єктом концесії реалізується з метою задоволення спільних потреб членів територіальної громади (суспільних потреб), на відміну від використання орендарем об'єкта оренди для здійснення підприємницької діяльності задля отримання прибутку» [110, с. 111].

Серед інших відмінностей слід відмітити ще одну: концесія передбачає обов'язкове вкладення інвестицій у концесійний об'єкт, тоді як за надання майна у найм орендар має право здійснювати інвестиції в об'єкт оренди лише з дозволу орендодавця. Позитивним аспектом вважається те, що концесійні умови містять норму про неможливість приватизації об'єкта концесії протягом усього терміну договору, який звичайно має велику тривалість – від 10 до 50 років (термін оренди комунального майна в Україні становить до 5 років).

Нині органи місцевого самоврядування України формують основу конституційного ладу держави. Їхнє становище у політичній системі українського суспільства залежить від того, наскільки аналізований рівень виконавчої

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

влади, який нині є найбільш наближеним до населення, безпосередньо спрямовує використання потенціалу комунального майна на вирішення питань, пов'язаних із задоволенням основних життєвих потреб людини. Раціонально сформовані органи місцевого самоврядування дають змогу ефективно використовувати територіальні, фінансові й людські ресурси, послаблювати соціальну напруженість у суспільстві та підвищувати довіру населення до влади, як констатує В. Бурдяк [28, с. 99].

У цьому контексті проаналізуємо також внутрішні фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування (табл. 3.14).

*Таблиця 3.14*

### Аналіз внутрішніх факторів впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування

Фактор	Ступінь впливу	Вплив на управління комунальною власністю в ТГ
1	2	3
Цілі органів місцевого самоврядування	високий	Вони визначають напрямок діяльності управління комунальною власністю, зокрема розвиток інфраструктури, соціальних послуг, економічне зростання та ін.
Організаційна структура управління	високий	Вони сприяє координації дій, забезпеченню оптимального використання ресурсів і досягненню поставлених цілей
Завдання органів місцевого самоврядування	високий	Вони встановлюють основний напрямок роботи органів місцевого самоврядування у сфері управління комунальною власністю; допомагають визначити, які ресурси, включаючи фінансові, людські та матеріальні, будуть виділені для досягнення конкретних цілей. Завдання також впливають на процес бюджетування і розподіл ресурсів, стають основою для прийняття рішень, визначають критерії оцінки та успішності.

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

Продовження табл. 3.14

Використовувані технології у діяльності органів місцевого самоврядування	високий	Вони допомагають підвищити ефективність і прозорість роботи органів місцевого самоврядування. Інформаційні системи, електронні сервіси та онлайн-комунікація дають змогу забезпечити зручний доступ до інформації та здійснювати ефективний контроль
Персонал органів місцевого самоврядування	високий	Відповідальність, знання і навички співробітників органів місцевого самоврядування визначають якість виконаної роботи, прийняття обґрунтованих рішень та ефективність управлінських процесів

Джерело: власна розробка авторів

Відповідно, внутрішні фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні охоплюють цілі, структуру, завдання, використовувані технології й персонал органів місцевого самоврядування. Кожен з цих факторів має велике значення для визначення напрямків, ефективності та успішності управління комунальною власністю. Наведемо їхні характеристики:

1. Цілі органів місцевого самоврядування. Вони зумовлюються потребами й інтересами громадян на місцевому рівні. Такі цілі визначають напрямок діяльності управління комунальною власністю, включаючи розвиток інфраструктури, покращання соціальних послуг, економічне зростання та інш. Вони мають відповідати потребам громади і сприяти її сталому розвитку.

2. Організаційна структура управління визначає, як розподіляються функції, повноваження та відповідальність між різними підрозділами та посадовими особами. Ефективна структура сприяє координуванню дій, забезпеченню оптимального використання ресурсів та досягненню визначених цілей.

3. Завдання органів місцевого самоврядування. До них входить широкий спектр функцій, пов'язаних з уп-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

равлінням територією і ресурсами. Це може бути планування розвитку, земельне господарство, регулювання будівництва, забезпечення комунальних послуг, реалізація екологічних заходів або інші завдання. Для побудови дієвої системи муніципального управління щодо будь-якого об'єкта комунальної власності потрібно вирішити такі завдання:

- виділити та дати характеристику об'єкту управління;
- визначити цілі й завдання управління;
- виявити обмеження, що перешкоджають реалізації цілей і завдань;
- встановити критерій якісної системи управління.

4. Використовувані технології у діяльності органів місцевого самоврядування. Впровадження сучасних технологій у процесі управління комунальною власністю допомагає підвищити ефективність та транспарентність роботи органів місцевого самоврядування. Інформаційні системи, електронні сервіси й онлайн-комунікація дають змогу забезпечити зручний доступ до інформації та здійснювати ефективний контроль.

5. Персонал органів місцевого самоврядування. Серед факторів впливу на управління комунальним майном в умовах проведення реформи децентралізації влади доцільно виділити професійну компетентність працівників органів державної влади. Адже наслідки правильно обраної стратегії й тактики державного управління комунальною власністю в сучасних умовах стають катастрофічними для муніципальних утворень. Передусім, зменшити ризики прийняття правильних рішень шляхом застосування наукових методів в управлінні, багатопланового досвіду менеджменту і маркетингу та стратегічного планування. Звичайно перехід на сучасні методи управління пов'язаний з певними труднощами. Компетентний і добре підготовлений персонал становить основу успішного управління.

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

ня комунальною власністю. Відповідальність, знання та навички співробітників органів місцевого самоврядування визначають якість виконаної роботи, прийнятих обґрунтованих рішень й ефективність управлінських процесів. Адаптація прогнозування успішності впровадження будь-яких реформ відбувається шляхом попереднього оцінювання людського ресурсу в організації та відповідної мотиваційної готовності персоналу до змін.

Усі ці внутрішні фактори взаємодіють між собою і зовнішніми умовами, визначаючи спроможність органів місцевого самоврядування до ефективного управління комунальною власністю в контексті децентралізації. Проаналізувавши ефективність діяльності органів муніципальної влади, ми дійшли висновку, що її низька ефективність зумовлена низкою ключових факторів, серед яких:

- недостатня структурованість фінансової бази;
- відсутність чітко опрацьованого плану щодо стратегічного розвитку муніципальних утворень;
- нечітка визначеність сфер повноважень щодо реалізації цілей стратегічного планування управління комунальною власністю та розвитку міст, що спричинено відсутністю належної системи розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування й органами на рівні суб'єкта;
- низький рівень кваліфікації муніципальних службовців та ін.

Аналіз факторів впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування свідчать про те, що для підвищення ефективності управління комунальною власністю потрібно:

- визначення цілей, які виконує комунальна власність;
- використання зарубіжного досвіду у сфері ведення обліку об'єктів комунальної власності й створення бази даних для аналізу фактичних, технічних та інших аспектів, пов'язаних з управлінням комунальною власністю;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

– практичне виконання цих планів. Комунальна власність є зростаючими активами у трансформації органів місцевого самоврядування. Розпорядження цими ж активами має розглядатися як прибуткова і законна діяльність, яка приносить кошти для забезпечення соціальних потреб;

– законодавче визнання комунальної власності як незалежної форми власності, яка визнана та захищається законом нарівні з державною, колективною і приватною власністю;

– здійснення класифікації об'єктів комунальної власності за функціональною ознакою відповідно до цілей, для яких вона використовується;

– позначення фінансових джерел утримання та експлуатації кожного об'єкта комунальної власності, й розробка спеціальної фінансової політики щодо кожної окремої групи об'єктів;

– складення плану дій щодо кожного об'єкта або групи об'єктів.

Таким чином, ефективне управління комунальною власністю є зростаючим активом у трансформації органів місцевого самоврядування. Розпорядження цими активами має розглядатися як прибуткова і законна діяльність, яка приносить кошти для забезпечення соціальних потреб. Одна з найважливіших складових ефективного управління комунальною власністю це оперативність надання комунального майна в оренду та прозорість здійснення процедур. У таких умовах актуалізується необхідність формування програми і визначення пріоритетів ефективного управління комунальною власністю.

### **3.3. Приоритети формування програми ефективного управління комунальною власністю**

Вирішення проблем формування програми ефективного управління комунальною власністю передбачало конкретизацію її пріоритетів. Адже, система комунального управління, містить цілий ряд методів та підходів до здійснення фінансової, соціальної й економічної активізації комунальних утворень.

З допомогою визначених методів суб'єкт управління може впливати на об'єкт управління для практичного досягнення стратегічних і тактичних цілей системи комунального управління. Наприклад, якщо правильно проводити аналіз та залучати до реалізації механізми управління комунальною власністю як системоутворювальний фактор, і складову складної територіальної системи співвласників у системі місцевої адміністративно-територіальної одиниці, то стає очевидно, що для вирішення означеного вище лише механізму управління комунальною власністю недостатньо.

У цьому напрямі (управління та координації діяльності власників) необхідно вести політику, спрямовану на узгодження соціальних і економічних інтересів. Вона має залучати до процесу вдосконалення системи територіального господарювання об'єкти державної (регіональної), приватної (корпоративної) та комунальної власності, наявні на території громади. Завдання цієї політики полягає у забезпеченні збереження і вдосконалення загальної системи місцевого управління, та підтримці режиму економічно зорієнтованої діяльності, спрямованої на реалізацію різних цілей, завдань і рішень в управлінні та розвитку ТГ.

Адже органи влади всіх рівнів виконують очевидні функції управління, пов'язані з поточною діяльністю і процесами, та водночас здійснюють управління розвитком

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

території. Незважаючи на всю важливість поточного управління, функція управління соціально-економічним розвитком набуває щораз більшого значення. Така значущість особливо виявляється в умовах ринкових відносин, бо без стратегічного регулювання з боку держави безсистемна діяльність господарювання суб'єктів здатна забезпечити стихійний, незбалансований і нестійкий розвиток, результати якого, мабуть, сучасне суспільство не задовольнятимуть. Тому відповідні органи державного управління на всіх рівнях влади, на наш погляд, повинні здійснювати системне регулювання регіонального розвитку. Вони мають за допомогою наявних економічних, адміністративних, інформаційних, правових механізмів цілеспрямовано впливати на умови, пріоритети й обмеження щодо розвитку певних територіальних утворень з метою відтворення потенціалу соціально-економічної системи території.

В умовах ринкової економіки, яка базується на багатоманітності форм власності, головна мета проведення всіх реформ зводиться до вдосконалення управління. Нові економічні відносини в комунальних утвореннях – це об'єктивна закономірність, яка потребує нового управління суспільством, соціальними явищами і процесами, які виникають у ньому. В таких реаліях на розвиток місцевої адміністративно-територіальної одиниці впливає низка зовнішніх та внутрішніх факторів. Це пов'язано насамперед зі складною структурою економіки конкретного регіону, з різною плановістю складових її елементів, із соціальною неоднорідністю і великою кількістю рівневих економічних і соціальних зв'язків.

Істотний вплив на структуру економіки та її потенціал здійснюють географічні, територіальні, демографічні, транспортні й інші особливості, які значною мірою визначають специфіку економіки і структуру управління комунальною власністю територіальної громади. На нашу думку функціонування механізмів життєзабезпечення насе-

212

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

лення лише на рівні муніципального утворення доцільно підпорядковувати переходу соціально-економічної сфери у режим сталого, динамічного розвитку шляхом розробки та реалізації спеціальних програм у стратегії управління комунальною власністю [75, с. 305].

При формуванні системи ефективного місцевого управління необхідно відштовхуватись від її соціально-економічної основи. Визначальною ж умовою є рівень територіально-галузевого розвитку, який склався в кожній конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Розуміння рівня економічного розвитку і реальне оцінювання потенціалу місцевого господарства утворюють фундамент правильно орієнтованої стратегії соціально-економічного розвитку ТГ й ефективного використання комунальної власності.

У контексті сказаного вище потенціал комунальної власності та ефективні економічні механізми, які впроваджуються системою муніципального управління, стають запорукою успішного соціально-економічного розвитку комунальних утворень. За основу процесів територіального об'єднання населених пунктів у територіальні громади і створення системи місцевого управління та місцевого господарства береться комунальна власність. Саме вона є формою громадського присвоєння і виражає відносини між суб'єктами соціально-економічної відтворювальної територіальної системи за спільним володінням, користуванням та розпорядженням природними умовами, комунікаціями, виробничими та соціальними комплексами з метою забезпечення умов безперервного відтворення у межах громади, чим визначається склад об'єктів комунальної власності [226].

Розробка програми ефективного управління комунальною власністю здійснювалася з урахуванням підходу до визначення цього процесу. Тому досліджуючи ефективні управління комунальною власністю територіальної

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

громади слід розуміти як спільну, збалансовану за інтересами діяльність усіх стейкхолдерів такого управління щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності та розробки ефективних механізмів управління цими об'єктами, яка: є економічно, соціально, організаційно й екологічно ефективною; є чітко цілеорієнтованою та функціонально навантаженою; переслідує мету забезпечення місцевих жителів соціально значущими послугами а також гармонізації економічних, соціальних та екологічних аспектів управління комунальною власністю в контексті забезпечення сталого розвитку території.

Алгоритмічність організаційних дій у програмі ефективного управління комунальною власністю територіальної громади визначалась на основі критеріїв такої ефективності, що відображає авторський погляд на досліджуване питання.

Відповідно, визначаючи критеріальні пріоритети ефективного управління комунальною власністю, ми припускали, що процес державного управління має спрямуватися на активізацію економічної функції й отримання доходу від цього виду майна. Першим же критерієм ефективного управління комунальною власністю територіальної громади обрано прибутковість суб'єктів комунального господарювання, яка відображає економічну складову такого управління.

Отже, реалії сьогодення потребують урахування ключових аспектів модернізації менеджменту в публічному управлінні, серед яких:

- чітке і взаємоузгоджене формування цілей, наративів й імперативів розвитку системи менеджменту в контексті реалізації загальнодержавної мети, пріоритетів та національної ідеї;

- формування загальнолюдських, гуманних і європейських цінностей у публічних службовців та взяття за

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

основу керівних принципів, що визначають внутрішні процеси і середовище організації;

- створення дієвої системи передбачення та прогнозування впливу і наслідків управлінських рішень, які приймають органи публічної влади;

- розвиток у менеджерів навичок виявлення загроз та запобігання вдосконаленню організаційних, соціальних і економічних проблем;

- спрямування на задоволення потреб населення та бізнесу і втілення парадигми «служіння людям»;

- проведення наскрізної діджиталізації управлінських та організаційних процесів, формування цифрових навичок і компетентностей;

- публічних службовців та цифровізація взаємодії органів публічної влади з населенням, громадськими організаціями і бізнесом;

- урахування безпекових факторів у діяльності органів публічної влади;

- формування корпоративної культури, орієнтованої на налагодження ефективних комунікацій, самоосвіту, самовдосконалення, професійний розвиток, взаємодопомогу й прийняття змін [140].

Безперечно, ефективний механізм управління комунальною власністю муніципального утворення позитивно впливає на економічну стійкість і збалансованість всього економічного комплексу країни. З урахуванням цього, визначено основні господарсько-економічні функції й завдання муніципального управління комунальною власністю, пов'язані з вирішенням виробничо-економічних проблем. Визначальним при формуванні найважливіших функцій цієї групи є положення про те, що муніципальні утворення в умовах нових економічних відносин мають не тільки виступати як пасивні власники і розпорядники комунального майна, а й брати активну участь в економічній та соціальній політиці щодо їхньої територіальної

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

громади, зокрема це забезпечення розширеного відтворення своєї території, включаючи сферу виробництва, інвестиційну діяльність, соціальні процеси, екологічне довкілля. Ось чому такі ефективно управління комунальною власністю територіальної громади має виконувати такі економічні функції:

- розробляти і впроваджувати виробничі та науково-технічні програми, спрямовані на організацію й розвиток міжгалузевих виробництв;

- налагоджувати раціональні міжгалузеві взаємозв'язки;

- розвивати експлуатацію виробничої інфраструктури;

- сприяти здійсненню структурної перебудови виробництва і забезпечувати за рахунок цього збалансованість між виробничою та соціальною сферами функціонування комунальної власності;

- підвищувати рівень територіальної спеціалізації й забезпечувати пріоритетний розвиток провідних галузей спеціалізації, що визначають економічну спрямованість розвитку місцевого утворення;

- використовувати різні форми реалізації комунальної власності для створення нових структурних підрозділів, до яких належать асоціації, галузеві об'єднання та акціонерні товариства, змішані підприємства, підприємства, що базуються на індивідуальній трудовій діяльності, мають орендну й іншу комерційну основу;

- створювати нові економічні методи управління та економічного стимулювання щодо впровадження у систему комунальних утворень сучасних науково-технічних досягнень.

Виокремлюючи ці функції, ми враховували, що основне призначення системи державного управління полягає у забезпеченні комплексного соціально-економічного регулювання і розвитку муніципального утворення й задоволенні потреб населення певної території. Держава, зако-

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

нодавчо закріпивши за системою місцевого управління владу на довірній їй території, надала муніципалітетам певні права, що забезпечують можливість ефективного управління та як символ економічної влади передала муніципальним утворенням муніципальну власність, даючи можливість формування власних важелів і механізмів місцевого управління.

У сучасних умовах, коли вищі владно-господарські інституції значну частку відповідальності та фінансування поклали на муніципальні утворення, функція забезпечення доходів місцевого бюджету стає першорядною. Саме тут необхідно продовжувати радикальні зміни, орієнтовані на розвиток системи муніципального управління і виявлення завдань економічного управління щодо впливу на процес соціально-економічного розвитку територіальної громади, включаючи структурну перебудову та позиціонування комунальних утворень у системі, яка розвивається всередині територіального господарювання, і господарювання на рівні регіонів та країни загалом.

Функціональна сутність ефективного управління комунальною власністю територіальної громади полягає у виявленні й оцінюванні соціального ресурсу такого майна. Тому другим критерій ефективності управління комунальною власністю має подвійну природу. З одного боку, він відображається у збалансованій системі взаємовідносин суб'єктів комунальної власності та суб'єктів господарювання, які визначають ефективність управління, а з іншого – у рівні задоволення інтересів різноманітних (освітніх, культурних та ін.) потреб жителів територіальної громади.

У контексті зазначеного вище, вважаємо, що забезпечення інтересів суб'єктів господарювання, які діють на території конкретної територіальної громади набуває великого значення. При цьому, обсяг, склад і механізми муніципального управління майновим комплексом мають за-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

безпечувати повноцінне функціонування муніципального утворення як місцевої соціально-економічної системи, включаючи забезпечення:

- мінімальних державних стандартів соціального відтворення населення муніципального утворення;

- участі населення адміністративно-територіальної одиниці у процесі володіння, користування та розпорядження муніципальною власністю;

- режиму розширеного відтворення всіх елементів муніципальної власності у створенні умов для сталого і стабільного розвитку муніципального утворення та його системи управління загалом;

- відносної фінансової незалежності місцевого утворення в системі міжбюджетних відносин «грумада-регіон-держава»;

- мобільності (рухомості) елементів комунальної власності та за необхідності – передачі деяких об'єктів державної, обласної власності у муніципальну для підвищення її соціальної й економічної ефективності;

- створення умов для функціонування частини об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури на основі комерційного розрахунку з метою зміцнення дохідної частини місцевого бюджету.

Тут простежується соціальна складова ефективного управління комунальною власністю територіальної громади. Нині в Україні у системі муніципальних утворень межують територіальні громади з різним рівнем соціального розвитку. Так, в окремих адміністративних утвореннях, продовжує зберігатися зовсім низький рівень забезпеченості населення багатьма соціальними благами: житлом, лікарняними ліжками, дитячими дошкільними установами, кінотеатрами тощо. Інакше кажучи, спостерігається постійне, хронічне відставання у розвитку соціальної та культурної сфер. Внаслідок нестачі коштів занепадає багато унікальних пам'яток архітектури, низькими

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

темпами відбувається розвиток соціальної сфери міст. Ці проблеми можна вирішити лише за умови створення збалансованої системи управління комунальною власністю у межах конкретних муніципальних утворень.

Аналіз вітчизняної й зарубіжної наукової літератури дає змогу виокремити третій критерій ефективного управління комунальною власністю територіальних громад, який відображає його екологічну складову. Ним вважаємо спрямованість такого управління на забезпечення сталого розвитку територіальної громади.

Цей критерій пов'язаний із забезпеченням місцевою владою належних екологічних умов життєдіяльності населення. Безпосереднє розпорядження власністю територіальних громад охоплює вирішення соціально-економічних проблем природокористування та відтворення природних ресурсів, їхню охорону, раціональне використання, зменшення забруднення повітряного і водного середовищ, запобігання порушенням ґрунтового й рослинного покриву та оздоровлення довкілля. Саме на рівні громад чітко виявляються проблеми населених пунктів різних типів та негативні наслідки, пов'язані з інтенсивним зростанням промисловості.

Як правило, великі комунальні промислові комплекси створювалися у центральних районах комунальних утворень, а вирішення проблем очищення повітряного і водного басейнів постійно відкладалося через нестачу коштів, що формувалися для цих цілей за залишковим принципом. У містах швидкими темпами збільшувалися підприємства важкої промисловості, їхній розвиток мав подвійні наслідки. З одного боку, жителі отримували робочі місця та пишалися своїми досягненнями, а з іншого – зростала незадоволеність погіршенням стану довкілля, уповільненням розвитку садово-паркового господарства та зон відпочинку та створенням архітектурно одноманітних спальних житлових масивів. Унаслідок цьо-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

го в низці промислово розвинених міст виникла ситуація, коли промисловий розвиток у місті став досягати такого стану, при якому рівень забруднення навколишнього середовища перевищує критичну позначку. Таке становище робить першорядними соціально-економічні проблеми природокористування і відтворення навколишнього середовища, перетворюючи цю проблему на одну з найважливіших функцій господарювання комунальною власністю муніципальних утворень. Саме муніципальна влада здатна запобігти подальшому погіршенню стану довкілля та вжити невідкладних заходів щодо оздоровлення екологічної обстановки власної території. Крім вже названих груп, до переліку функцій управління комунальною власністю адміністративно-територіальних одиниць у нових умовах господарювання входить вирішення проблем, пов'язаних із перебігом демографічних процесів, і регулюванням зайнятості населення в субрегіональних утвореннях і участю у забезпеченні зовнішньоекономічних зв'язків. Наприклад, виникнення нових транспортних засобів та нових виробництв, збільшення через це техногенного навантаження на природне середовище, зростання рівня споживання і зміна вимог до систем водо-, газо- й електропостачання та ін., веде до реструктуризації муніципальної власності й зміни її технічного складу і вартісних параметрів. До того ж сучасна інфраструктура громади має забезпечити можливість для застосування високих технологій, підготовки кадрів, використання економічної та науково-технічної інформації, розвитку телекомунікацій і систем зв'язку й захисту природного середовища.

Очевидно, що функціональна сутність ефективного управління комунальною власністю територіальної громади полягає у можливості визначити шляхи ефективного використання потенціалу комунального майна при адекватному оцінюванні економічних, соціальних та екологічних ресурсів, які забезпечують необхідний рівень грома-

220

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

ди. Для досягнення такої мети потрібно провести детальний аналіз і дослідження структури комунальної власності кожної територіальної громади. Це дає змогу з позицій балансу інтересів суб'єктів господарювання, діють на певній території, та врахування обсягу, складу і структури місцевої системи господарювання запропонувати дієві фінансові та економічні механізми муніципального управління комунальною власністю, що забезпечують повноцінне функціонування муніципального утворення як цілісної соціально-економічної системи. Тому четвертим критерієм ефективного управління комунальною власністю вважаємо досягнення цілей управління комунальною власністю при максимальній економії ресурсів (при максимально ощадному використанні ресурсів).

Управління комунальною власністю як мінливою, складною, динамічною багаторівневою системою має постійно еволюціонувати у бік вдосконалення та оптимізації. Водночас велике значення має визначення оптимальних форм і методів управління, особливо в галузі експлуатації, відтворення, підвищення прибутковості та найбільшого задоволення вимог мешканців громад.

На наш погляд, основою для реалізації програми ефективного управління комунальною власністю територіальної громади можуть стати програмно-цільові методи. З метою визначення пріоритетів ефективного управління комунальною власністю слід здійснити аналіз окремих методів управління таким майном у межах ТГ.

Один з методів розпорядження комунальною власністю є оперативне управління. Такий метод є системою відносин, за якої комунальне підприємство або установа здійснює користування і розпорядження майном у межах, встановлених законом, відповідно до цілей своєї діяльності, завдань власника та призначення майна. Власник має право вилучити зайве майно, що не використовується, і розпорядитися ним на свій розсуд. Суб'єкт оперативного

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

управління може розпоряджатися закріпленим майном лише з дозволу власника. Саме власник від імені муніципального утворення визначає порядок розподілу доходу підприємства чи установи, а доходами та майном, придбаним за допомогою цих доходів, суб'єкт господарювання розпоряджається самостійно. За зобов'язаннями суб'єктів оперативного управління в ситуації недостатності його майна муніципальне утворення як власник несе субсидіарну відповідальність.

На нашу думку, до ефективних шляхів розпорядження комунальною власністю територіальних громад належать оренда, тобто здача в тимчасове користування майна, не закріпленого за іншими юридичними особами, і концесія. Правом здачі комунального майна у найм володіє лише муніципальне утворення як власник. Передача муніципального майна оформляється договором оренди, яким орендодавець зобов'язується надати орендарю певне майно у тимчасове користування за орендну плату. При цьому доходи, які орендар отримав у результаті використання орендованого майна відповідно до договору, є його власністю. В оренду можуть бути передані земельні ділянки, природні об'єкти, підприємства та інші майнові комплекси, будинки й різні речі, які не втрачають своїх натуральних властивостей у процесі їхнього використання. Договір оренди має містити дані, що дають змогу беззаперечно встановити майно, яке підлягає передачі орендареві як об'єкт оренди. Майно здається в оренду разом з усіма його складовими і документами, що відносяться до нього. При укладанні договору оренди ТГ повідомляє орендареві про всі права третіх осіб на муніципальне майно, що здається в оренду.

Варто зробити акцент на тому, що сьогодні у практиці управління комунальною власністю недостатньо застосовується метод довірчого управління комунальним майном. Суть цього методу полягає у тому, що довірче

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

управління здійснюється на підставі договору, згідно з яким муніципальне утворення як засновник передає довірчому керуючому управлінню майном на певний термін. Таке управління здійснюється на користь адміністративно-територіальної одиниці, у деяких випадках можливим є варіант, коли довірче управління здійснюється на користь особи, довіреної від місцевої ради. Цією особою може бути індивідуальний підприємець чи комерційна організація, крім унітарного підприємства. Водночас потрібно наголосити, що «майно не підлягає передачі в довірче управління державному органу або органу іншої громади. Передача майна в довірче управління не тягне переходу права власності на нього до довірчого керуючого» [50], але він має право вчиняти щодо цього майна, відповідно до договору, будь-які юридичні та фактичні дії на користь громади.

У довірчому управлінні можуть бути всі об'єкти комунальної власності, підприємства і майнові комплекси, окремі об'єкти, цінні папери й інше майно. Майно, яке вже розмістило муніципальне утворення на правах господарського відання чи оперативного управління, може бути передане в довірче управління. Крім цього, вважаємо, що антикризове управління в сучасних економічних умовах - актуальна форма менеджменту комунального майна. Воно запроваджується для попередження або проведення процедури банкрутства підприємств та перебачає управління через арбітражних і конкурсних керуючих, а також через керуючих підприємствами-боржниками за договором підряду. Антикризове управління є примусовим та зовнішнім. Для попередження банкрутства при арбітражному управлінні можна застосувати селективні методи, суть яких полягає у виділенні пріоритетних напрямів із використанням ресурсної й інших видів підтримки.

У контексті зазначеного з метою всебічного розкриття питання формування програми і визначення пріоритетів

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ефективного управління комунальною власністю вкажемо, що у системі державного управління одним зі способів використання майна стала приватизація. Вона розглядалася як структурний елемент єдиної муніципальної політики з управління муніципальним майном, спрямованої на отримання в короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективі віддачі від приватизації у формі розширення бази оподаткування, створення додаткових робочих місць, наповнення ринку товарами і послугами та підвищення ефективності функціонування всього економічного комплексу. З позицій управління комунальною власністю такий спосіб управління мав тимчасовий, іноді випадковий характер. Адже його застосування для здійснення менеджерського впливу призвело до виникнення невинуватених соціальних і економічних наслідків.

Отже, програма ефективного управління комунальною власністю – це систематичний та структурований план дій, розроблений органами місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного і сталого управління об'єктами комунальної власності. Вона охоплює стратегії, завдання, методи, інструменти та ресурси, спрямовані на досягнення визначених цілей управління, оптимізацію використання ресурсів і поліпшення якості життя громадян. Здійснимо SWOT-аналіз для порівняльних переваг, викликів та ризиків управління комунальною власністю територіальної громади з метою подальшого визначення основних пріоритетів ефективного управління комунальною власністю (табл. 3.15).

*Таблиця 3.15*

**Результати SWOT-аналізу управління комунальною власністю територіальної громади**

<i>Сильні сторони</i>	<i>Можливості</i>
<p>1. Локальний контроль: Територіальні громади мають можливість більш ефективно контролювати та управляти комунальною власністю на своїй території.</p> <p>2. Знання специфіки: місцеві органи влади розуміють специфіку своєї території та її потреб, що сприяє більш адаптованому та ефективному управлінню.</p> <p>3. Близькість до громади: місцеві лідери мають змогу ближче взаємодіяти з громадою, що допомагає враховувати її думку та потреби.</p> <p>4. Гнучкість рішень: територіальні громади можуть швидше реагувати на внутрішні зміни й адаптувати свої рішення під потреби.</p>	<p>1. Децентралізація влади: політика децентралізації надає територіальним громадам більше повноважень і можливостей для управління власністю.</p> <p>2. Розвиток інфраструктури: за наявності ефективного управління можна забезпечити розвиток та покращення якості інфраструктури на території громади.</p> <p>3. Партнерство і співпраця: територіальні громади можуть співпрацювати з бізнесом, громадськістю та іншими структурами для спільного розвитку й управління власністю.</p> <p>4. Наявність повноважень: можливість приймати власні рішення дає змогу громадам більше адаптувати управління під свої потреби.</p>
<i>Слабкі сторони</i>	<i>Загрози</i>
<p>1. Обмежені ресурси: у деяких територіальних громадах можуть бути обмежена фінансова та кадрова бази для ефективного управління.</p> <p>2. Недостатня експертиза: в окремих випадках місцеві органи можуть не мати можливості для проведення достатньої експертизи з метою ефективного управління певними видами комунальної власності.</p> <p>3. Вплив зовнішніх факторів: залежність від державних рішень і економічних умов може обмежувати можливості управління на місцевому рівні; вплив політичних факторів здійснюється та об'єктивність та незалежність управління.</p>	<p>1. Економічні фактори: зміни в економічних умовах можуть впливати на фінансову стійкість територіальних громад.</p> <p>2. Політична нестабільність: нестабільність на політичному рівні може впливати на прийняття рішень і реалізацію програм управління.</p> <p>3. Конфлікт інтересів: виникнення конфліктів між різними групами громадян або органами може ускладнити процес управління.</p> <p>4. Зміни законодавства: зміни в законодавстві можуть впливати на обсяг повноважень територіальних громад та їхні можливості управління власністю.</p>

Джерело: власна розробка авторів

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

Відповідно з урахуванням одержаних результатів SWOT-аналізу визначено основні *пріоритети ефективного управління комунальною власністю*, які можуть варіюватися залежно від контексту, але загалом вони містять такі аспекти:

1. Прозорість і відкритість. Ефективне управління комунальною власністю передбачає прозорість у прийнятті рішень та здатність інформувати громадськість про плани, проекти і результати діяльності. Відкритість сприяє залученню громадян до процесів управління та забезпечує їхню участь в ухваленні важливих рішень.

2. Сталість і довгостроковість. Планування та управління комунальною власністю мають спрямовуватися на досягнення довгострокових цілей і забезпечення сталого розвитку. Це передбачає підтримку інфраструктури й розробку стратегічних планів та проектів на кілька років вперед.

3. Ефективне використання ресурсів. Відповідний розподіл і використання матеріальних, фінансових та людських ресурсів для досягнення максимальних результатів стає ключовим аспектом ефективного управління комунальною власністю.

4. Громадська участь. Залучення громадян, громадських організацій і стейкхолдерів до процесу ухвалення рішень та планування має важливе значення для забезпечення відповідності інтересам і потребам громади. Інновації й технологічний розвиток. Застосування інноваційних методів, технологій та практик допомагає покращити якість і ефективність управління комунальною власністю. Це може передбачати впровадження електронних систем управління, використання аналітики для прийняття рішень та ін.

5. Екологічна сталість і екологізація управління. Забезпечення збалансованого використання ресурсів та охорони навколишнього середовища важливим стає аспектом ефективного управління комунальною власністю.

6. Забезпечення якості послуг, які надаються. Гарантування якості надання послуг для громадян, підприємств й інших користувачів комунальної власності передбачає раціональне планування і використання ресурсів, вдосконалення процесів та впровадження найкращих практик.

Ці пріоритети можуть доповнюватися залежно від особливостей і потреб конкретної територіальної громади.

Досвід реалізації різних програм розвитку муніципальних утворень шляхом використання потенціалу комунальної власності, накопичений у країнах Західної Європи, став основою для розробки авторської комплексної програми ефективного управління комунальною власністю територіальних громад в умовах проведення реформи децентралізації влади.

Авторська програма ефективного управління комунальною власністю територіальної громади спрямована на раціоналізацію використання майна, що перебуває у комунальній власності конкретної громади, шляхом покращення взаємодії всіх учасників управління цією власністю, контролю за їхньою діяльністю щодо управління та розпорядження комунальним майном і визначення відповідальності за невиконання чи несумлінне виконання наданих повноважень щодо управління комунальним майном.

Ця програма базується на принципах наступності й системності економічної політики держави, її орієнтації на забезпечення цілісності, безпеки, розвитку та поліпшення якісних характеристик і параметрів та ефективного використання комунального майна в інтересах територіальної громади, району, регіону і держави.

*До об'єктів управління* в межах розробленої програми належать: комунальні унітарні підприємства та установи як майнові комплекси, державні об'єкти нерухомості акцій й частки держави у статутних фондах господарських товариств і майнові права територіальних громад.

Відповідно *суб'єктами управління* є: учасники управління та розпорядження комунальним майном територі-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

альної громади – органи місцевого самоврядування й управління територіальної громади, комунальні юридичні особи і господарські товариства, перетворені на відкриті акціонерні товариства на базі комунальних унітарних підприємств, яким за договорами безоплатного користування передано державне майно, тобто суб'єкти комунальної власності та суб'єкти господарювання.

*Концептуальні основи* програми ефективного управління комунальним майном спрямовано з метою виконання таких завдань:

- підвищення ефективності використання і розпорядження державним майном, що перебуває у комунальній власності територіальної громади, на основі вдосконалення системи управління комунальними унітарними підприємствами та установами, у господарському віданні або оперативному управлінні яких перебуває державне майно;

- посилення ролі всіх учасників управління і розпорядження державним майном, що перебуває у комунальній власності територіальної громади, в регулюванні економічних процесів, у тому числі шляхом інституційних перетворень в економіці та вдосконалення системи реформування майнових відносин;

- створення необхідних умов для залучення інвестицій у комунальні унітарні підприємства й установи і господарські товариства, у статутних фондах яких є частка державного майна;

- поповнення доходів бюджету територіальної громади;

- забезпечення безпеки державного майна;

- скорочення кількості площ комунальної форми власності територіальної громади, що не використовуються та неефективно використовуються.

Для реалізації цілей, визначених цією програмою, у процесі вдосконалення управління комунальним майном територіальної громади необхідно виконати такі завдання:

- підвищення якості правової підтримки процесів управління, спрямованої на вдосконалення системи заці-

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

кавленості й відповідальності керівників комунальних юридичних осіб і органів управління ТГ відповідно до чинного законодавства, що має забезпечити:

- оптимізацію кількості комунальних юридичних осіб;
- визначення цілей управління щодо кожного об'єкта управління;

- вдосконалення системи реформування комунальної власності з метою залучення інвестицій;

- створення системи економічного моніторингу та вдосконалення системи контролю за діяльністю керівників комунальних унітарних підприємств, установ і представників держави в органах управління господарських товариств щодо збереження державного майна та його ефективного використання;

- зменшення кількості збиткових комунальних унітарних підприємств територіальної громади;

- зниження бюджетних видатків на утримання установ територіальної громади;

- формування й уточнення переліків державних об'єктів, майно яких перебуває винятково у власності територіальної громади;

- інвентаризація комунального майна територіальної громади, аналіз його стану та облік;

- залучення комунального майна й об'єктів незавершеного будівництва, що не використовуються і неефективно використовуються, до господарського обігу територіальної громади;

- вдосконалення системи контролю за дотриманням законодавства у сфері управління та розпорядження комунальним майном.

Отже, як припущення, вважаємо, що *системне управління* комунальним майном територіальної громади у процесі *реалізації авторської програми* базуватиметься на поєднанні певних елементів, серед яких:

- врахування індивідуальних особливостей об'єктів управління під час прийняття рішень;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

- самостійність при прийнятті рішень усіх учасників управління і розпорядження комунальним майном у межах, визначених чинним законодавством;

- контроль за станом комунального майна та діяльністю керівників комунальних юридичних осіб щодо його збереження і ефективного використання;

- відповідальність посадових осіб за результати управління комунальним майном відповідно до чинного законодавства.

З метою виконання завдань, пов'язаних з підвищенням ефективності використання та розпорядження комунальним майном, у межах авторської програми передбачено способи їхньої реалізації. До них належать:

- створення нових, комунальних юридичних підприємств;

- відчуження відповідно до законодавчих актів комунальних юридичних осіб, які не використовують або неефективно використовують комунальне майна, закріплене за ними на праві господарського відання або оперативного управління;

- надання, відповідно до чинного законодавства, комунального майна, що не використовується і неефективно використовується, в оренду, лізинг, заставу, концесію тощо;

- передача, відповідно до чинного законодавства, комунального майна, що не використовується і неефективно використовується у безоплатне користування юридичним та фізичним особам під гарантії створення нових робочих місць; передача комунального майна від однієї комунальної юридичної особи іншій;

- передача комунального майна з комунальної власності територіальної громади до власності району;

- передача акцій відкритих акціонерних товариств, що перебувають у власності територіальної громади, і часток у довірче управління учасникам управління та розпорядження комунальним майном району й ін.

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

Передбачалось, що учасники управління та розпорядження комунальним майном повинні виявляти ті об'єкти комунальної власності, які не використовуються або неефективно використовуються, за допомогою проведення щорічної інвентаризації майна й об'єктів незавершеного будівництва і вносити пропозиції щодо їхнього подальшого використання або відчуження.

Для досягнення цілей, визначених цією програмою, органи місцевого самоврядування, відповідно до встановлених законодавчими актами повноважень, повинні:

- приймати рішення щодо доцільності подальшого збереження об'єктів нерухомості та об'єктів незавершеного будівництва, що перебувають у власності територіальної громади;

- розмежовувати і впорядковувати повноваження учасників процесів управління об'єктами комунальної власності й об'єктами незавершеного будівництва;

- приймати рішення про передачу об'єктів комунальної власності, що не використовуються, та об'єктів незавершеного будівництва комунальної власності територіальної громади у власність або у комунальну власність району, області й рішення зворотної дії;

- приймати рішення про передачу об'єктів, що не використовуються, та об'єктів незавершеного будівництва комунальної власності територіальної громади від одного комунального підприємства іншому з метою найбільш ефективного використання цих об'єктів;

- приймати рішення про виставлення тих об'єктів комунального майна, які не використовуються або використовуються неефективно, на аукціонні торги, у тому числі із застосуванням, відповідно до чинного законодавства, методу зниження початкової ціни;

- приймати рішення про передачу в безоплатне користування з правом викупу під юридично оформлені гарантії створення нових робочих місць та ін.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

З метою досягнення ефективності управління комунальною власністю територіальних громад у межах авторської програми для залучення до господарського обігу тих об'єктів нерухомості, які неефективно використовуються або не використовуються взагалі, органи місцевого самоврядування або юридичні особи у встановленому законом порядку повинні:

- здавати їх у найм, зокрема з правом викупу і на умовах лізингу;

- продавати на умовах стартової ціни, що дорівнює одній базовій величині, за обов'язкової умови введення об'єкта в господарський оборот та створення нових робочих місць;

- передавати у безоплатне користування з правом викупу під юридично оформлені гарантії створення нових робочих місць;

- виставляти їх на аукціонні торги, у тому числі із застосуванням способу зниження первісної ціни;

- здійснювати у встановленому законодавством порядку на підставі рішення територіальної громади процедуру відчуження комунального майна, що перебуває у власності юридичних осіб.

У формуванні програми ефективного управління комунальною власністю територіальних громад важливим відправним пунктом стає і те, що установи цієї сфери часто відчувають важкість перетворень та нестачу фінансування. Зниження бюджетних витрат, наприклад, на утримання комунальної нерухомості, яка використовується у соціальній сфері, можливо досягнути шляхом збільшення обсягів платних послуг, що надаються у сфері культури. Це дасть змогу перевести комунальні установи на часткову самоокупність [191, с. 158].

Реалізація розробленої програми ефективного управління комунальною власністю територіальної громади забезпечить одержання таких результатів:

- досягнення оптимального поєднання між централізованим управлінням та господарською самостійністю комунальних утворень;

### Розділ 3. Тенденції розвитку технологій управління комунальною власністю в сучасних умовах

---

– забезпечення збалансованості виробничо-економічного, соціального й екологічного розвитку комунальних утворень, зміцнення народногосподарської єдності та цілісності економічного простору країни;

– вирішення власних соціально-економічних проблем у поєднанні із загальнодержавними інтересами;

– проведення заходів, спрямованих на підвищення життєвого рівня населення адміністративно-територіальної одиниці й одночасно вирішення соціальних проблем регіону та України загалом.

Послідовна і системна реалізація положень авторської програми стає передумовою якісного покращення розвивальної та стимулювальної функцій системи державного управління щодо економіки і поліпшення інвестиційного клімату. Вдосконалення управлінських рішень щодо залучення до господарського обороту комунального майна територіальних громад, що не використовується та неефективно використовується, дасть змогу уточнити сформований баланс такого майна. Це є однією з умов виконання завдання щодо залучення інвестицій у реальний сектор економіки, а здійснення заходів із підвищення ліквідності цього майна допоможе збільшити ефективність використання державного майна з метою залучення додаткових інвестиційних ресурсів для розвитку територіальної громади.

Припускалось, що застосування індивідуального підходу при прийнятті рішень про приватизацію комунального майна підвищить його оборотоспроможність і дасть змогу комунальним юридичним особам оптимізувати структуру активів, які їм належать. Збільшення доходів від використання комунального майна й також оптимізація витрат на управління сприятимуть здійсненню реінвестування частини отриманих доходів у реальний сектор економіки, а частини, що залишилася, спрямуванню на підтримку і розвиток комунального майна.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

Сучасний стан системи функціонування адміністративно-територіальних одиниць України визначається загальним станом економіки нашої держави. При цьому кожна територіальна громада володіє певними специфічними характеристиками, які описують стан її соціально-економічного розвитку. Нині перед територіальними громадами постає завдання щодо виходу з кризи та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Специфіка кризи окремих населених пунктів зумовлена об'єктивними факторами, тобто специфікою їхніх регіонів у системі суспільного розподілу праці, галузевою структурою, географічним розташуванням і природними ресурсами, та суб'єктивними факторами, тобто особливостями методів муніципального управління і відносною структурною стабільністю обраної системи управління, яка здійснює таке управління, ефективністю управління соціально-економічним розвитком територій та ін.

Незважаючи на те, що ефективне управління комунальною власністю стає основою, яка визначає муніципальну політику територіальної громади, зміст цілої низки, важливих для функціонування системи муніципального управління інституційних понять повністю ще не розкрито. Зокрема, не визначено форми державної підтримки систем муніципального управління комунальним майном з використання і підтримки цієї власності на державному й регіональному рівнях [126, с. 148]. Вважаємо, що з боку держави необхідно здійснювати пряме цільове фінансування її відтворення, встановлювати пільги з оподаткування та ін. через те, що переважна більшість об'єктів житлово-комунального господарства, є збитковою і зношеною.

## **РОЗДІЛ 4.**

# **ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

### **4.1. Структура комунальної власності чинник забезпечення самодостатності територіальної громади**

На сучасному етапі одне з головних завдань суспільства – це соціальне спрямування економіки, в якій ключову роль відіграє розвиток соціальної галузі на місцевому рівні, найближчому до людини. Для того, щоб вона максимально результативно втілила свій соціальний потенціал, суб'єкти соціальної політики повинні гарантувати належну якість соціальних послуг, що надаються передусім з допомогою вдосконалення системи управління соціальним розвитком територій. Водночас реформування управлінських підходів у секторі соціального розвитку переважно має відношення не до центральних, а до місцевих органів влади та також органів місцевого самоврядування.

Удосконалення структури комунальної власності тери-торіальної громади відіграє важливу роль у розвитку й ефективному управлінні громадським майном. Основні ефекти цього процесу охоплюють:

1. Ефективне управління майном. Удосконалення структури комунальної власності допомагає створити сис-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

тему ефективного управління майном, що забезпечує оптимальне використання ресурсів і максимізацію користі для громади. Це дає змогу раціонально розподіляти та використовувати комунальні активи, забезпечувати їхню належну експлуатацію і контролювати витрати й доходи, пов'язані з майном.

2. **Забезпечення розвитку інфраструктури.** Вдосконалення структури комунальної власності допомагає громаді ефективно планувати, розвивати та модернізувати інфраструктуру на своїй території. Це може передбачати побудову, реконструкцію й утримання доріг, комунальних будівель, парків, спортивних майданчиків та інших об'єктів громадського призначення. Забезпечення розвитку інфраструктури на відповідному рівні сприяє поліпшенню якості життя мешканців територіальної громади та збільшенню її привабливості для бізнесу й інвесторів.

3. **Залучення інвестицій.** Ефективна структура комунальної власності створює сприятливе середовище для залучення інвестицій. Це може охоплювати привабливі умови для приватних інвесторів, спрощені процедури укладання угод і партнерств та стійкі гарантії правової й економічної стабільності. Залучення інвестицій дає змогу реалізовувати проекти з розвитку і модернізації майна, створювати нові робочі місця, підвищувати економічний потенціал та підтримувати стійкий розвиток громади.

4. **Зростання ефективності комунальних послуг.** Удосконалення структури комунальної власності допомагає досягти покращення якості й доступності комунальних послуг для мешканців територіальної громади. Це може передбачати оптимізацію процесів надання послуг, впровадження сучасних технологій та інновацій і підвищення ефективності управління та контролю за наданням послуг. Покращення комунальних послуг сприяє задоволенню потреб громади, зростанню її життєвого рівня і забезпеченню сталого розвитку.

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

5. Підвищення прозорості та відповідальності. Вдосконалення структури комунальної власності дає змогу підвищити прозорість і відповідальність у використанні майна. Це означає розробку та впровадження механізмів контролю, забезпечення доступу до інформації про комунальну власність, залучення громадськості до ухвалення рішень щодо майна і створення механізмів відповідальності за недобросовісне використання або зловживання майном.

Отже, вдосконалення структури комунальної власності територіальної громади стає ключовим фактором для забезпечення стійкого розвитку, покращення якості життя мешканців, залучення інвестицій та здійснення прозорого й ефективного управління громадським майном.

Головна проблема в означеному контексті зводиться до оптимального суміщення місцевих і загальнонаціональних інтересів та, водночас втілення цілеспрямованої соціальної політики на місцевому рівні за умов обмеження комунальних й інших ресурсів. Однак саме на рівні територіальних громад можна досягнути кращої результативності прийняття управлінських рішень і більшої ефективності соціальної політики та політики економічного розвитку і надати населенню не тільки ширші можливості для приєднання до процесу споживання послуг, а й до їхнього продукування, а саме на основі використання комунальної власності.

Активізація розвитку сфери життєдіяльності особистості та необхідність регулярного покращення соціальних стандартів зумовлюють нагальність зміни головних завдань соціальної політики на регіональному і місцевому рівнях та перегляду повноважень органів влади різних рівнів і органів місцевого самоврядування.

Досвід управління соціальним розвитком регіонів показує, що на сьогодні повноцінну децентралізацію означених повноважень на користь органів місцевого само-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

управління досі не здійснено. До того ж ефективність регіональної соціальної політики продовжує залишатися дуже незначною через недосколаність міжбюджетних відносин у державі, власна ж соціальна політика регіонів поки що не набула системної форми. З огляду на це відбувається розмивання основної цілі здійснення будь-яких трансформацій – формування умов для різнобічного розвитку особистості, насамперед на рівні територіальних громад.

Так, науковці стверджують: «З часу ухвалення Конституції України 1996 року та базових для місцевого самоуправління нормативно-правових актів (1997–2004) розвиток місцевого самоуправління фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення. Оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилися не тільки неспроможними виконувати повноваження місцевого самоуправління, а й фактично перетворилися на його модель, яка існує, але не функціонує» [103, с. 22]. При цьому вони додають: «Майже 70% територіальних громад мають населення менш як дві тисячі осіб, що об'єктивно й істотно ускладнює надання їм необхідного переліку послуг. У разі незначної кількості населення у громаді виникають системні проблеми, пов'язані із забезпеченням комплексом так званих муніципальних послуг. Тобто постає проблема оптимізації територіальних громад, виходячи з їхньої практичної можливості забезпечити своїх членів відповідними послугами. У даному аспекті компетенція місцевого самоуправління напряму пов'язана не тільки з кількістю жителів, а й з «наповненістю» відповідної території такими послугами, як функціонування дошкільних та шкільних закладів, наявність структур медичного обслуговування, торговельної і транспортної інфраструктури» [13, с. 12]. Таким чином, в Україні система місцевого самоуправління муніци-

238

#### **Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації**

---

пальним майном вважається не результативною, необґрунтованою в економічному й логістичному аспектах, обтяжливою у фінансовому аспекті та невідповідною запитам соціуму.

Як підтверджує міжнародний досвід проведення реформ публічної влади, здійснити перерозподіл повноважень і майна між органами виконавчої влади та органами місцевого самоуправління в інтересах останніх не можливо без їхнього збільшення (посилення) в кількісному аспекті й територіально.

Результати проведених досліджень дають змогу сформулювати пропозиції щодо актуалізації стратегій розвитку територіальних громад в умовах воєнного стану та визначити такі основні оперативні завдання для фокусування на сценарії виживання у форс-мажорних обставинах:

- Для захисту населених пунктів і жителів територіальних громад на місцевому рівні потрібно створити формування територіальної оборони, добровольчі батальйони та волонтерські спільноти. З огляду на це у фінансистів територіальних громад виникає питання щодо оперативного забезпечення і фінансування підрозділів добровольців, придбання необхідного обладнання, харчування, забезпечення одягом та ін. Незважаючи на бойові дії, територіальні громади повинні дотримуватися чинного законодавства. Для використання будь-яких ресурсів необхідно мати підставу і підтвердження цільового використання коштів. Для виділення коштів на проведення заходів із територіальної оборони в громаді потрібно ухвалити місцеву цільову програму, в якій буде визначено відповідні цілі й завдання. Адже саме цим документом регламентуватимуться видатки.

- Придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю для добровольчих формувань територіальних громад (ДФТГ) доцільно здійснювати шляхом надання субвенції з бюджету до бюджету територіальної громади.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Одержувачами такої субвенції можуть бути військові частини, територіальні центри комплектування і соціальної підтримки та підрозділи Національної гвардії України.

- Передача автотранспорту місцевих рад на потреби підрозділів територіальної оборони може здійснюватися на умовах безоплатної передачі за рішенням ОМС або на умовах примусового відчуження за рішенням військового командування з погодженням із виконкомом місцевої ради. Надати пальне підрозділам територіальної оборони можуть бюджетні установи за умови, що експлуатація їхнього службового транспорту в умовах воєнного стану не буде здійснюватися.

- Що стосується харчування і використання майна закладів освіти, то приймається місцева програма або вносяться зміни до існуючих програм щодо забезпечення безоплатним харчуванням підрозділів територіальної оборони на період запровадження воєнного стану в Україні [201].

Спроможна територіальна громада – це така громада, де місцеві джерела наповнення бюджету й інфраструктурний та кадровий потенціали вважаються відповідними для вирішення її органами місцевого самоуправління питань, які мають місцеве значення і визначені законами, на користь мешканців громади. Як визнають вчені, нині «переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі комунальної власності, не забезпечується благоустрій території, нічне освітлення вулиць тощо. Метою реформи місцевого самоуправління є, передусім, забезпечення його спроможності

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення» [246246, с. 90]. Крім цього, вони ведуть мову про надання територіальним громадам більших обсягів ресурсів і реструктуризацію їхніх внутрішніх резервів. Передусім йдеться про зарахування до їхньої бюджетів 60% податку на доходи громадян. До того ж вводиться обов'язковий у державах зі спроможним місцевим самоуправлінням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його введення та ставки такого податку кожна місцева рада теж ухвалює самостійно. Зокрема, громада одержує 5% від продажу пального на АЗС, алкоголю і тютюнових виробів.

З додаткових ресурсів у процесі проведення реформи місцеві ради одержать власний земельний податок, ставки якого кожна рада на своїй території визначатиме самостійно. Водночас до юрисдикції кожної ради здійснюється передача всіх земель певної громади, у тому числі за межами населених пунктів. Однак за бюджетами місцевого самоуправління продовжують залишатися такі джерела, як місцеві податки та збори, визначені вище.

Проте навіть надання означених ресурсів основній частині існуючих невеликих територіальних громад не гарантуватиме забезпечення їхньої спроможності. В таких громадах непомірна частина ресурсів надалі витратиться на утримання управлінського апарату, тоді як на реалізацію важливих проектів місцевого розвитку фінансів бракуватиме.

Через це в реформі місцевого самоуправління з урахуванням європейського і вітчизняного досвіду, визначено, про необхідність здійснення об'єднання (збільшення) територіальних громад. Відповідно за кошти платників податків передбачено утримування однієї ради, одного голови й одного виконкому. Таким чином вдасться зберегти фінанси для реалізації важливих проектів. З більшої території місцевий бюджет отримає значно більші

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

податкові обсяги. В результаті цього місцеві ради об'єднаних громад вже в найближчій перспективі зможуть забезпечити додаткові робочі місця їхнім мешканцям та суттєво поліпшити стан населених пунктів, а отже – якість життя людей.

Вивчення досвіду проведення реформ в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня у країнах Європейського Союзу дало змогу виділити такі головні фактори формування спроможних територіальних громад. До них належать:

- утворені територіальні громади базового рівня мають представляти єдину економічну й соціальну систему, яка інколи вважається результатом тривалого історичного процесу («ефект спадщини»). Прикладом таких громад є французькі комуни, створення яких розпочалося у період Великої французької революції;

- територіальна громада має стати максимально «придатною» до управління нею органами місцевого самоврядування, вирізняючись існуванням людського, матеріального і фінансового потенціалів;

- територіальна громада має бути місцем формування потреб її мешканців, забезпечення їхньої участі в управлінні територією та здійснення контролю за цим процесом.

Значущий фактор розвитку спроможних територіальних громад в Україні – це фінансово-економічна ефективність, здатність нагромаджувати існуючі ресурси, формувати нові об'єкти комунальної власності й ефективно їх використовувати. Звертаючи увагу на європейський досвід, дослідники роблять акцент під час реформування системи місцевих фінансів і міжбюджетних відносин на потребі в «європеїзації» місцевих бюджетів України. Вони, зокрема, зазначають: «Європеїзація розглядається як визначальний процес, який спроможний втілити якісні зміни в політичній системі та економічному житті. Інституційна

#### **Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації**

---

європеїзація, зосереджена насамперед на органах державного управління та їх інституціях в бюджетній системі, має здійснюватись на основі нормативного підходу шляхом прийняття сукупності спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання країнами, які прагнуть стати членами ЄС. Грузія, Молдова та Україна вже почали впроваджувати законодавство ЄС у бюджетній сфері з урахуванням зобов'язань, узятих на себе стосовно реалізації умов щодо повноважень органів місцевого самоврядування, розширення можливостей транскордонного співробітництва, впровадження програмно-цільового методу управління місцевими бюджетами тощо. Важливо скористатись інструментами, запропонованими ЄС, з метою зміцнення інституційного та інфраструктурного потенціалу та приведення засад діяльності фіскальних інститутів у відповідність з європейськими стандартами. Експерти наголошували на тому, що існуюча система місцевих бюджетів в Україні є недієвою за кількісним наповненням структури, тому необхідне зменшення кількості місцевих бюджетів з 12 тис. до 5–6 тис. Для підвищення дієвості бюджетної системи України необхідно переходити від орієнтації на кількість до орієнтації на якість місцевих бюджетів. Інакше кажучи, було доцільним не проводячи складну адміністративну реформу, зменшити кількість місцевих бюджетів України за рахунок установаження умовного обмеження для місцевих бюджетів відповідно до мінімальної кількості населення певної території (наприклад, 6 тис. осіб)».

Безсумнівно, як констатують вчені, «об'єднана громада одразу отримує більше можливостей для підвищення рівня конкурентоспроможності завдяки збільшенню ресурсів, об'єднанню зусиль, розширенню повноважень, виникненню нових перспектив розвитку. Разом із тим на початках залишалися невирішеними чимало питань право-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

вого забезпечення формування та функціонування інституту комунальної власності територіальної громади (перш за все – землі), що вимагало їхнього врегулювання на законодавчому рівні. Необхідно активізувати широкий суспільний діалог з громадою не лише на етапі підготовки до об'єднання, а й після нього – з метою залучення громадських організацій, науково-освітніх установ до співпраці під час формування різноманітних проектів і програм розвитку. Нагальним є обґрунтування механізмів реалізації стратегічного планування, бенчмаркінгу, проектного менеджменту в об'єднаній громаді, а також підходів до управління об'єктами права комунальної власності, розширення джерел фінансування місцевого розвитку через опрацювання новітніх механізмів (наприклад, ендавменту) й ін.» [144].

Водночас С. Коваленко стверджує: «Сьогодні потребують вирішення не лише проблеми фінансової неспроможності місцевих бюджетів та підвищення ефективності управління грошовими ресурсами на місцевому рівні, а й відсутність якісної системи контролю з боку споживачів адміністративних послуг, якість надання яких в окремих областях залишає бажати кращого; значна зношеність житлового фонду та занепад теплових, каналізаційних мереж, водопостачання та інших базових інфраструктурних послуг; відсутність прозорості діяльності органів місцевого самоврядування для місцевого населення; неефективне володіння об'єктами комунальної власності та землею; нерозвиненість побутових, культурних, інформаційних послуг для населення окремих регіонів; демографічні проблеми та старіння населення окремих регіонів; неспроможність та відсутність досвіду населення відстоювати права й інтереси громади та вирішувати проблеми регіонального рівня» [83]. При цьому науковець вказує: «Зазначені проблеми на місцях існують переважно через недостатню кваліфікацію спеціалістів на місцях та дефіцит

244

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

посадових осіб, які б мали достатній рівень знань та досвіду у технічній, управлінській та фінансовій сферах, що помітно відбивається на якості надання суспільно значущих послуг. Вирішення цих проблем можливе шляхом матеріального зацікавлення та стимулювання кваліфікованих спеціалістів працювати в сільській місцевості, а не шукати джерела отримання доходів у великих містах» [83]. Таким чином, до пріоритетних завдань бюджетної децентралізації належить вирішення окреслених проблем через формування спроможної територіальної громади.

Загалом збільшення фінансово-економічних можливостей територіальних громад суттєво підвищить рівень їхньої спроможності щодо реалізації інфраструктурних проектів, вирішення щоденних соціально-економічних проблем й ін. Установи спроможних територіальних громад, які формують відповідні умови для ведення бізнесу і створюють робочі місця на власних територіях, здійснюють залучення інвестицій, що стає основою для посилення економічної безпеки країни та покращення її результативності в соціально-економічному аспекті.

На наш погляд, становлення спроможних територіальних громад потребує розробки нової концепції державного управління, яка базуватиметься на принципах субсидіарності, деконцентрації й децентралізації. Такі принципи перебувають у діалектичному взаємозв'язку, тому їхня реалізація веде до виникнення найбільшого позитивного результату щодо удосконалення структури комунальної власності територіальної громади для державотворчих процесів саме при комплексному використанні.

Структура муніципальної власності характеризується складністю. До головних об'єктів муніципальної власності належать комунальні підприємства, земля і доходи місцевого бюджету. В Україні розвиток комунальної власності має свої характерні ознаки: а) така власність сформована переважно на основі безоплатного передавання із

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

загальнодержавної власності, а не шляхом викупу, як це здійснювалося у більшості західноєвропейських країн; б) на противагу іншим, комунальна власність – це самостійна форма власності, що є незалежною від державної.

Беручи за основу результати структурного аналізу матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, дослідники сформуваали порядок співвідношення елементів його ресурсного складника, який подано нижче.

Так, головним джерелом ресурсів місцевого самоврядування, які формують стан його життєдіяльності в ринкових умовах, вважаються майнові ресурси. Це майно матеріалізоване двома типами комунальної власності, які умовно можна назвати класами. Зокрема, це:

– «клас I – комунальна власність територіальних громад, управління якою здійснюють сільські, селищні та міські ради;

– клас II – комунальна власність об'єднань територіальних громад, управління якою за дорученнями громад сіл, селищ і міст здійснюють районні та обласні ради» [158]. Слід зауважити, що комунальна власність сіл і міст – це первинне майнове джерело. Громади тільки здійснюють передачу в управління такого майна району та області. Інакше кажучи, щодо управлінського права район і область за суттю вважаються найнятими контрактниками, які виконують корпоративне управління та в будь-який час, якщо цього громади бажають повинні передати ці об'єкти їхнім законним власникам.

Обидва класи комунальної власності можуть містити такі групи об'єктів:

1. «Землі сільськогосподарського призначення. Звичайно ця група більш характерна для власності класу I, оскільки в її межах здійснюється пряма господарська діяльність однієї окремо взятої громади і власність передається в корпоративне управління району чи області.

## Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

2. Природні ресурси. Тут ідеться, по-перше, про природні ресурси, що перебувають у публічній сфері (поза приватною), по-друге – про ті об'єкти, що не перебувають у державній власності (у нашій країні такі об'єкти становлять переважну більшість).

3. Окремі об'єкти (та землі під ними). Тут ідеться про об'єкти капітального характеру. Відповідно ці об'єкти можна поділити на об'єкти соціально-культурної сфери, господарські, виробничі й ін.

4. Цілісні майнові комплекси (та землі під ними). Фактично це ті самі об'єкти власності, але більші. Вони містять декілька окремих об'єктів і обліковуються за реєстром як єдине ціле» [158].

Зокрема, групи 2–4 можуть перебувати у власності певної територіальної громади та передаватися в управління районної або обласної ради.

Беручи вище подані принципи за основу в усіх сферах функціональної діяльності, фахівці зможуть впорядкувати недовершену усталену систему організації владних повноважень і розподілу ресурсів. Оскільки, відповідно до принципу субсидіарності, не держава має надавати місцевим органам самоврядування повноваження, а навпаки, вони самі повинні передавати державі те, з чим ці органи не здатні впоратися самотійно та що, згідно з Конституцією України, не належить і не може належати до їхніх повноважень. Отже, здійснюючи передачу будь-якого з конституційних повноважень місцевому органу самоврядування, держава неодмінно повинна також надати ресурс з метою його абсолютного функціонального використання. Насамперед це має відношення до такої ключової складової державної економічної політики, як власність. Здійснюючи передачу частини організаційно-економічних повноважень з управління власністю, держава не має відмовлятися від забезпечення їх коштами.

Тому актуальною стає термінова передача до міст та сіл реального фінансового ресурсу для виконання управ-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ління комунальною власністю. В результаті цього відбувається реалізація принципу бюджетної субсидіарності. Відповідно автономія місцевих бюджетів припиняє бути винятково декларативною і переходить у режим реальних дій. З погляду системності бюджетної децентралізації зумовлюється намаганням центральної влади покращити систему управління державою. Влада ж прагне обмежити власну діяльність стратегічними функціями управління й загальнодержавними функціями, які складно диференціювати стосовно запитів певної людини. При цьому простежується прагнення відокремити фінанси наділених державою повноважень та фінанси власних повноважень місцевої влади через внесення наданих асигнувань до переліку витрат держави з одномоментним покладанням абсолютної відповідальності за реалізацію своїх програм на місцеві органи влади.

Інакше кажучи, об'єкти власності, передані місцевим радам у комунальне управління, мають забезпечуватися фінансами так само, як і будь-яка інша державна програма за делегованими повноваженнями. Таким чином вдасться покращити стан об'єктів у структурі комунальної власності для надання їм можливості функціонувати на користь економіки територій: чим сильніші території, тим сильніша держава. В цьому разі децентралізація в Україні відіграватиме значно важливішу роль.

Створення самодостатніх територіальних громад, що становлять фундамент для ефективного місцевого і регіонального розвитку, – одне з найбільш актуальних завдань на сучасному етапі розвитку України. Це пояснюється тим, що демократичний розвиток суспільства може відбуватися лише за умови існування розвинутої системи місцевого самоврядування та незалежних громад, які є ключовими складовими демократії. Самостійність територіальних громад визначається з допомогою певних факторів, серед яких: існування відповідної інфраструктури,

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

наявність професійних кадрів і належного обсягу фінансових ресурсів, якого повністю вистачає для вирішення місцевих проблем.

Наявність відповідної інфраструктури як ключового фактора для забезпечення здатності територіальних громад до виконання своїх повноважень, має велике значення через обов'язок органів місцевого самоврядування забезпечувати надання громадянам всіх необхідних публічних послуг. Для впорядкування таких послуг потрібні відповідні приміщення для органів місцевого самоврядування, поліклінік (амбулаторій), територіальних центрів соціального захисту, центрів надання адміністративних послуг, органів правопорядку, пенсійних фондів, центрів зайнятості, казначейств, органів реєстрації актів цивільного стану та майнових прав і пожежних частин.

Через помилки у попередній період при залученні коштів з різних джерел у розвиток інфраструктури органи місцевого самоврядування мають:

- долучатися до процесу стратегічного планування, корегуючи існуючі напрацювання на післявоєнне відновлення для якісного життєзабезпечення населення;

- забезпечити реалізацію програм модернізації та розвитку системи освіти, системи охорони здоров'я, житлово-комунального господарства і культурного та духовного середовища;

- враховувати у цих програмах як «жорстку», так і «м'яку» складову інфраструктурного проекту. Підприємствам на території громад, які належать до інфраструктури, варто розробити власні стратегії розвитку з метою залучення додаткового фінансування на основі власних конкурентних переваг та посилення партнерства з органами місцевого самоврядування [124].

Один із важливих аспектів, який визначає самодостатність територіальної громади, полягає в наявності власних фінансових ресурсів. Це необхідно для успішного

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

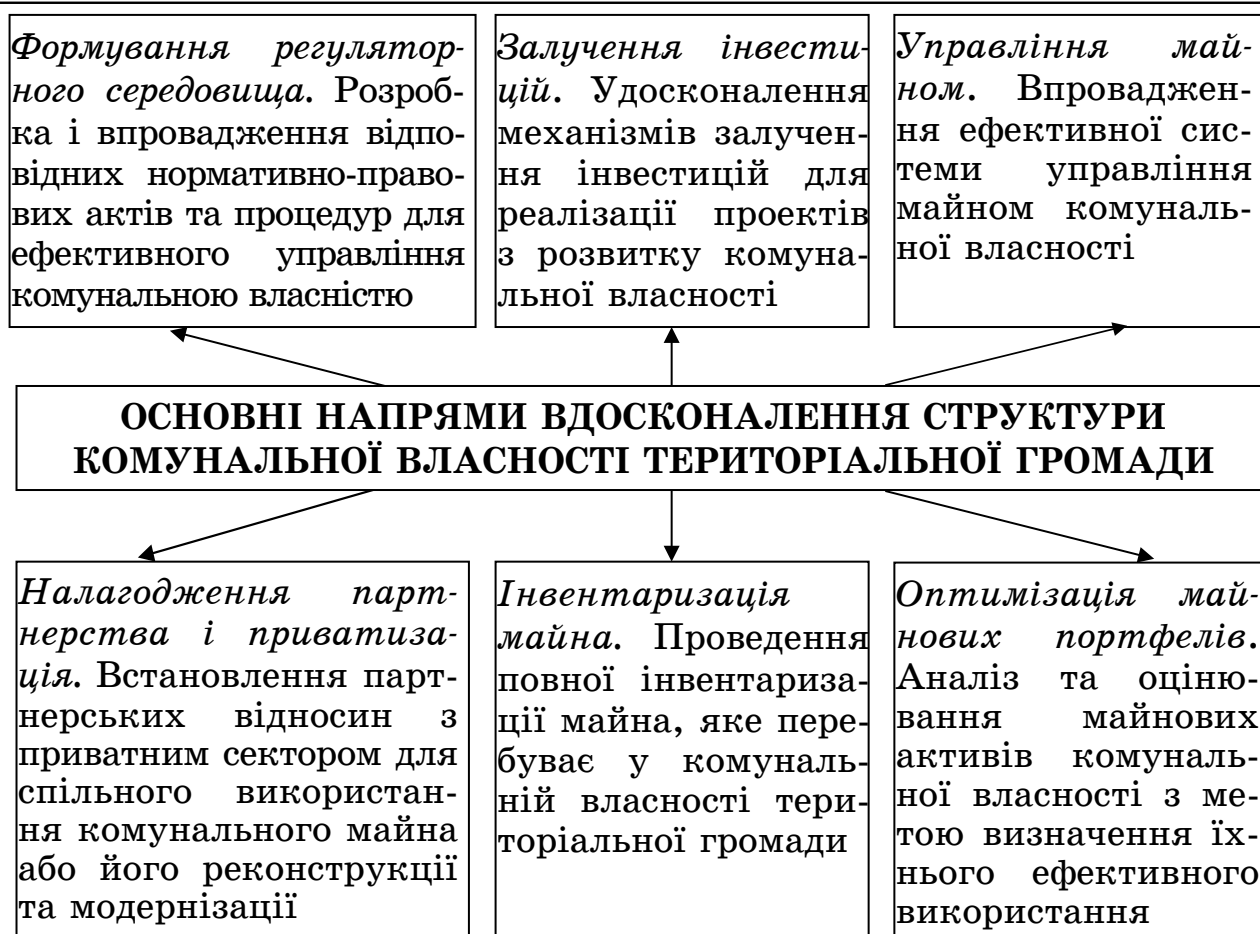
вирішення тих завдань і проблем, які виникають на місцевому рівні, та для забезпечення належної якості надання послуг мешканцям такої громади. Основний інструмент реалізації її прав на самостійне вирішення місцевих питань – це бюджет територіальної громади. Він стає основним засобом для здійснення фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення і засобів масової інформації на цій території. До того ж з нього здійснюються видатки на соціальний захист та допомогу населенню. Рівень фінансування з бюджету безпосередньо впливає на якість і повноту надання основних соціальних й адміністративних послуг мешканцям та умови розвитку відповідних територій. Однак не менш важливим аспектом удосконалення структури комунальної власності територіальної громади є залучення інвестицій. На рис. 4.1 окреслено основні напрями вдосконалення структури комунальної власності територіальної громади.

Отже, вдосконалення структури комунальної власності територіальної громади може охоплювати такі напрями:

1. Формування регуляторного середовища. Воно передбачає розробку і впровадження відповідних нормативно-правових актів та процедур для ефективного управління комунальною власністю. Це може охоплювати розробку законодавства щодо управління майном, створення спеціальних регуляторних органів або механізмів контролю за використанням майна і спрощення процедур для залучення інвестицій та налагодження партнерства з приватним сектором.

2. Залучення інвестицій. Воно передбачає удосконалення механізмів залучення інвестицій для реалізації проектів з розвитку комунальної власності. Це може охоплювати проведення конкурсних торгів або аукціонів для відбору інвесторів, укладення договорів про партнерство або спільне використання майна і залучення фінансових ресурсів з міжнародних та національних інституцій.

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації



**Рис. 4.1. Основні напрями вдосконалення структури комунальної власності територіальної громади**

Джерело: власна розробка автора

3. Управління майном. Воно передбачає впровадження ефективної системи управління майном комунальної власності. Це може охоплювати створення спеціалізованого відділу або агентства з управління майном, формування політики управління майном, забезпечення прозорості й відповідальності у використанні майна та впровадження ефективних механізмів контролю за використанням майна.

4. Налагодження партнерства і приватизація. Вони передбачають встановлення партнерських відносин з приватним сектором для спільного використання комунального майна або його реконструкції й модернізації. Водночас може розглядатися проведення приватизації окремих

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

активів, якщо вони не є стратегічно важливими для громади та можуть бути ефективно керовані приватним сектором.

5. Інвентаризація майна. Вона передбачає проведення повної інвентаризації майна, яке перебуває у комунальній власності територіальної громади. Це дасть змогу скласти повний перелік активів, визначити їхній стан і оцінку та виявити можливі проблеми, серед яких некоректний облік або незаконне використання майна.

6. Оптимізація майнових портфелів. Вона передбачає проведення аналізу й оцінювання майнових активів комунальної власності з метою визначення їхнього ефективного використання. Це може охоплювати продаж неефективного або зайвого майна, реструктуризацію активів для збільшення їхньої доходності та також прийняття рішень про внесення нових активів у майновий портфель.

Ці напрями спрямовані на поліпшення управління комунальною власністю територіальної громади, підвищення її ефективності й доходності та залучення приватного капіталу й інвестицій для розвитку і покращення інфраструктури певної території.

На основі викладеного вище можемо зробити висновок, що реформування комунальної власності як матеріальної та фінансової основ соціальної регіональної політики з урахуванням проведення реформи місцевого самоуправління і територіального його впорядкування в державі потребує передусім дотримання принципу субсидіарності – делегування повноважень на рівень, максимально наближений до певного споживача послуг. Введення такої функції дасть змогу максимально досягнути результативності на основі проведення реформування. Однак вона передбачає необхідність врахування важливого у цьому разі фактора – людського. Зокрема, йдеться про розуміння кожною особою та соціумом загалом необхідності реформ і готовність стати активними й відповідальними

суб'єктами, а не об'єктами змін, що здійснюються. У цьому контексті потрібно наголосити на винятково важливій ролі органів самоорганізації населення як інституту, який гарантує результативне використання різних видів безпосередньої демократії та покращення якості громадських послуг, надання яких мешканцям забезпечується в системі місцевого самоуправління.

#### **4.2. Модель ефективного використання об'єктів комунальної власності в територіальній громаді**

Згідно з Конституцією і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», суб'єктами права комунальної власності визначаються «територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах» [168]. У разі передачі сільськими, селищними та міськими радами об'єктів власності в управління обласних і районних рад з'являється їхня спільна власність. До характерних рис суб'єктів комунальної власності належать такі: вони є територіальними колективами, інколи великими за чисельністю і територією, на якій їх розміщено; втілення прав власника здійснюється здебільшого опосередковано – за допомогою сільських, селищних та міських рад, які обирають члени територіальних громад (мешканці села, селища, міста і району в місті).

Робота місцевих рад як суб'єктів права комунальної власності виконується в різних організаційних формах. Важливіші повноваження щодо розпорядження об'єктами комунальної власності здійснюються під час сесій певних рад. Згідно зі статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «до них належать:

– прийняття рішень щодо відчуження комунального майна відповідно до закону;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

- затвердження місцевих програм приватизації;
- встановлення переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;
- визначення доцільності, порядку й умов приватизації об'єктів права комунальної власності;
- вирішення питань про придбання приватизованого майна у встановленому законом порядку;
- прийняття рішень про створення, ліквідацію, реорганізацію і перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;
- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо використання майна, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади і визначення меж цих повноважень та умов їхнього здійснення;
- створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і визначення повноважень цих органів (служб);
- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;
- надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, і придбання об'єктів державної власності» [168].

Повноваження щодо використання об'єктів комунальної власності реалізують органи ради: виконавчий комітет ради, відділи, управління, комітети й інші підрозділи ради. Згідно зі статтею 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання зазначених вище органів входять:

#### **Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації**

---

– управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

– встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутку підприємств, установ і 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 про порядок та умови відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації й переліку об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації; організація виконання цих програм та ін. [168].

Повноваження ради територіальної громади визначено у статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [168]. До установчих і кадрових повноважень, згідно зі статтею 26 цього Закону, належать: утворення й ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження і зміна їхнього складу, обрання голів (п. 25); встановлення для підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п. 29); прийняття рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації й переліку об'єктів комунального майна, які не підлягають приватизації, визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про зарахування до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію і репрофільювання підприємств, установ та організацій комунальної власності (п. 30); вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п. 34); затвердження відповідно до Податкового кодексу України ставок земельного податку (п. 35); вирішення питань про надання / скасування дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (п. 36) [168].

Як видно, у законодавстві закладено базові основи регулювання цієї сфери державного управління. Адже, ефективне використання комунальної власності територіальної громади має велике значення для забезпечення успішного і стійкого розвитку громади. Вона виконує важливу роль у плануванні, управлінні та розвитку майнових ресурсів громади, сприяє досягненню стратегічних цілей, залученню інвестицій, покращенню якості послуг і забезпеченню прозорості та участі громадськості у цьому процесі. Основні ефекти від реалізації пропонованої моделі ефективного використання комунальної власності ТГ, на нашу думку, виявляються у таких аспектах:

1. Стратегічне управління і планування. Модель ефективного використання комунальної власності допомагає громаді розробити стратегічні плани та визначити цілі використання майна. Це означає окреслення пріоритетів, встановлення конкретних завдань і критеріїв успішності та складання довгострокових планів розвитку майнового портфеля. Планування дає змогу грамотно розподіляти ресурси та розумно використовувати комунальну власність з метою досягнення стратегічних цілей громади.

2. Оптимізація управління майном. Модель ефективного використання комунальної власності допомагає впровадити ефективну систему управління майном. Це передбачає розробку процедур і політик, що регулюють управління майном, визначення механізмів контролю за використанням майна та забезпечення прозорості й відпові-

## Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

дальності. Оптимізація управління майном дає змогу використовувати ресурси, забезпечувати відповідний стан і утримання майна та підвищувати його дохідність.

3. Партнерство з приватним сектором. Модель ефективного використання комунальної власності сприяє розвитку партнерських відносин з приватним сектором. Це може передбачати укладання угод і партнерських відносин з приватними компаніями для спільного використання та покращення стану комунальної власності. Партнерство з приватним сектором може забезпечити залучення додаткових інвестицій, здобуття фахових знань та одержання ресурсів для реалізації проектів розвитку майна. Це сприяє покращенню якості й ефективності управління комунальною власністю.

4. Фінансове планування та управління. Модель ефективного використання комунальної власності допомагає громаді здійснювати фінансове планування й управління. Це передбачає розробку бюджетних процесів, визначення джерел фінансування проектів розвитку майна, контроль за витратами і доходами та оцінювання економічної ефективності й доцільності здійснення інвестицій. Фінансове планування дає змогу грамотно розподіляти фінансові ресурси і забезпечувати сталість та стійкість використання комунальної власності.

5. Залучення громадськості й здійснення громадського контролю. Модель ефективного використання комунальної власності передбачає залучення громадськості до процесів управління і контролю за використанням майна. Це означає залучення громадських організацій, жителів територіальної громади та зацікавлених сторін до ухвалення рішень щодо майна, проведення громадського моніторингу і нагляду за використанням комунальної власності. Громадський контроль допомагає забезпечити прозорість, відповідальність та легітимність процесів управління майном.

Далі пропонуємо модель ефективного використання комунальної власності територіальної громади (рис. 4.2).

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



**Рис. 4.2. Модель ефективного використання комунальної власності територіальної громади**

Джерело: власна розробка автора

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

Як видно з рис. 4.2, мета пропонованої моделі полягає у формуванні більш сприятливих умов для розвитку територіальної громади, забезпеченні можливостей щодо розвитку малого й середнього бізнесу з метою зростання надходжень до місцевого бюджету і збільшення доходів домогосподарств.

На сьогодні стратегічна ціль регіональної політики розвитку громад – це забезпечення умов для розвитку комунальної власності. Адже саме від її ефективного використання залежать ступінь та якість життя територіальних формувань і кожного їхнього жителя. Створення умов для соціального розвитку регіонів має супроводжуватися заохоченням до налагодження цивілізованих відносин між громадянами, зниженням соціальної напруги та усуненням конфліктів.

Так, на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства головні цілі тактичного плану слід розглядати такі цільові орієнтири, які мають охоплювати низку комплексних завдань регіональної політики соціального й економічного змісту. До пріоритетних завдань належать такі:

1. Підпорядкування всіх регіональних процесів разом зі структурною трансформацією економіки, соціальним пріоритетом розвитку територіальної громади.

2. Створення умов для покращення якості життя мешканців громади.

3. На основі ефективного використання комунальної власності територіальних громад, формування регіональних соціально-інфраструктурних комплексів, що забезпечать надання мешканцям освітніх, культурних, житлово-комунальних послуг і послуг охорони здоров'я.

4. Гарантування громадської безпеки та правового захисту.

5. Напрацювання низки програм покращення соціального розвитку регіонів і організація соціального моні-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

торингу, що передбачає проведення моніторингу за процесами використання комунальної власності в регіоні.

Формування комунальної власності в Україні необхідно здійснювати з допомогою функціонального підходу. Інакше кажучи, критерії створення комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад мають відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам мешканців певної території (регіону) і забезпечувати результативну роботу місцевого господарства.

Накопичений досвід та результати проведеного дослідження підтверджують, що прогресивні перетворення й активна регіональна соціальна політика мають вирізнятися значним ступенем цільової соціально-економічної спрямованості, а їхні принципи і методи – відповідати загальному курсу здійснення національно та стратегічно важливих реформ щодо розвитку громадянського суспільства. При цьому до головних завдань щодо втілення концепції політики використання комунальної власності територіальних громад належать: визначення пріоритету наукової діяльності щодо вирішення соціальної проблематики суспільного розвитку; утворення системи інститутів соціальної політики; залучення державних і недержавних фінансів та регіональних інвестицій; зростання ступеня застосування у практичній діяльності наукових розробок з вирішення соціальних проблем; розгляд і запровадження міжнародного досвіду, пристосованого до умов нашої держави. Успіху у вирішенні питань формування комунальної власності можна досягти у тому разі, якщо визначені цілі й завдання відповідають інтересам територіальних громад та суспільному консенсусу щодо головних принципів стратегії розвитку і процедур її впровадження на регіональному рівні.

Таким чином, основним у процесі використання комунальної власності вважається забезпечення ефектив-

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

ності використання об'єктів цієї власності. Водночас ситуація з оцінюванням ефективності використання комунальної власності продовжує залишатися доволі непростою, тому що досі не розроблено кількісні й якісні параметри її виміру. Крім цього, переважна частина діючих об'єктів комунальної власності є збитковою, за винятком деяких з них.

Головний суб'єкт комунального господарства – це комунальна установа, тобто «некомерційна організація, яка створена органом місцевого самоврядування для здійснення управлінських, соціально-культурних або інших функцій некомерційного характеру та фінансується ним повністю або частково, а також комунальне унітарне підприємство» [202]. У контексті окреслених напрямів оптимізації системи використання комунального майна необхідно:

– широко впроваджувати інвестиційні програми розвитку комунальної інфраструктури на основі співпраці органів місцевого самоврядування і суб'єктів підприємницької діяльності. Розширення співпраці між органами місцевого самоврядування та суб'єктами підприємницької діяльності дає змогу створити інвестиційні програми для вдосконалення комунальної інфраструктури. Це означає залучення приватних інвесторів для спільного фінансування й реалізації проектів щодо будівництва доріг, забезпечення водопостачання і каналізації й роботи енергетичних систем та ін. Інвестиційні програми сприяють ефективному розширенню і модернізації комунальної інфраструктури;

– поєднати бюджетне фінансування об'єктів комунального сектору з існуючими можливостями отримання доходу від реалізації комерційних проектів. Формування механізмів, що поєднують бюджетне фінансування з можливостями отримання доходу від реалізації комерційних проектів, дає змогу забезпечити фінансову стійкість кому-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

нального сектору. Так, комунальні підприємства можуть здійснювати комерційну діяльність, яка приносить дохід та використовувати одержані кошти для фінансування своєї роботи і розвитку. Це допомагає зменшити навантаження на бюджет та забезпечити сталість фінансування надання комунальних послуг;

– розвивати нові комунікаційні зв'язки у комунальному секторі з метою залучення й акумуляції приватних інвестицій. Розвиток нових комунікаційних зв'язків і механізмів залучення приватних інвестицій сприяє розвитку комунального сектору. Це може передбачати проведення інвестиційних форумів, презентацій проектів, створення сприятливого середовища для ведення бізнесу та укладення партнерських угод з приватними інвесторами.

Залучення приватних інвестицій дає змогу забезпечити фінансування і реалізацію проектів з формування комунального майна;

– встановити оптимальні пропорції витрачання коштів на потреби розвитку комунального сектору із задоволенням попиту на комунальні послуги жителів громади. Встановлення оптимальних пропорцій витрачання коштів на розвиток комунального сектору є важливим аспектом ефективного використання комунального майна. Це означає збалансований розподіл фінансових ресурсів на потреби громади, задоволення попиту на комунальні послуги та пріоритетне фінансування стратегічних проектів. Оптимальне витрачання коштів сприяє досягненню максимального соціально-економічного ефекту від використання комунального майна;

– застосовувати ефективні форми використання об'єктів комунальної власності (серед них – довірче управління). Застосування ефективних форм використання об'єктів комунальної власності, серед яких довірче управління, дає змогу максимально використовувати потенціал майна і забезпечувати його дохідність. Зокрема, надання можли-

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

вості передати управління об'єктом комунальної власності приватному підприємству або громадській організації може покращити ефективність його управління та експлуатації;

– забезпечити фінансову підтримку діяльності підприємств, які мають стратегічне значення для розвитку громади. Забезпечення фінансової підтримки діяльності підприємств, які мають стратегічне значення для розвитку громади, є важливим аспектом оптимізації системи використання комунального майна. Це може передбачати надання пільг, фінансування інфраструктурних проектів або залучення інших джерел фінансування для забезпечення розвитку й ефективної роботи таких підприємств.

Отже, оптимізація системи використання комунального майна охоплює широке впровадження інвестиційних програм, поєднання бюджетного і комерційного фінансування, залучення приватних інвестицій, оптимальне витрачання коштів, ефективне використання майна та фінансову підтримку підприємств стратегічного значення. Реалізація цих напрямів сприяє розвитку комунального сектору і покращенню якості комунальних послуг для громади.

У цьому контексті слід вказати, що місцева рада має можливість за допомогою своїх рішень забезпечити в територіальній громаді створення більш сприятливих умов для її становлення та розвитку малого бізнесу. Це дасть змогу покращити не лише надходження до місцевого бюджету, а й доходи домогосподарств, що стали джерелом такого бізнесу, чи, навпаки, призвести до занепаду в громаді. Як показує світова практика, існують різні функціональні форми використання комунального майна. Зокрема, це:

1. Самостійне використання комунального майна територіальною громадою. Воно передбачає створення на базі комунальної власності комунальних підприємств,

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

установ та організацій з метою надання громадських послуг населенню з правом прийняття рішення про їхню ліквідацію, консервацію, реорганізацію і перепрофілювання. Ця форма в соціальній сфері переважає, а в економічній – лише починає застосовуватися.

2. Безоплатна передача в державну власність. Процедура безоплатної передачі майна комунальної власності до державної власності визначається Кабінетом Міністрів України та означає відмову територіальної громади від частини свого майна на користь держави. Ця форма використання комунальної власності не набула поширення, оскільки територіальні громади, як правило, не отримували в комунальну власність соціальних об'єктів широкого територіального спрямування.

3. Спільне використання об'єктів комунальної власності. Воно передбачає об'єднання на договірних засадах зусиль декількох територіальних громад різних поселень щодо фінансово-матеріального утримання спільних об'єктів комунальної власності. Проте ця форма практично не застосовується, оскільки досі не розроблено чіткого методологічного механізму функціональної інтеграції територіальних громад.

4. Відчуження комунального майна. Воно здійснюється після отримання на це дозволу (прийняття рішення) власника майна – органу місцевого самоврядування або органу, уповноваженого управляти комунальним майном. Відчуження комунального майна шляхом його продажу здійснюється винятково на конкурентних засадах – через біржі, на аукціоні й за конкурсом. Кошти, одержані в результаті відчуження комунального майна (за вирахуванням плати за посередницькі послуги та суми податків), є комунальною власністю та використовуються на інвестиції комунальних підприємств, установ або закладів, на балансі яких перебувало майно.

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

5. Продаж комунального майна спільної власності. Відчуження (продаж) майна – це передача права власності на майно (в цьому разі – комунальна) від одного суб'єкта права власності до іншого шляхом продажу такого майна за грошові кошти. Однак ця форма використання комунальної власності застосовується обмежено через незначну частку ліквідного майна у складі комунальної власності.

6. Передача в заставу комунального майна. Застава комунального майна – це використання комунального майна як об'єкта гарантії повернення кредитів підприємницькими структурами, що здійснюють діяльність, необхідну територіальній громаді й залучені до реалізації програм економічного і соціально-культурного розвитку території. На сьогодні ця форма управління комунальною власністю застосовується обмежено через нерозвиненість системи страхування ризиків втрати майна та інші причини.

7. Оренда комунального майна спільної власності. Оренда комунального майна – це передача об'єкта комунальної власності у тимчасове користування на платній основі. Як показують проведені дослідження, в результаті здачі в оренду приміщень на конкурсній основі орендна плата підвищується в 2–2,5 рази. Збільшенню орендної плати і поліпшенню умов оренди сприяло здійснення передачі об'єктів комунальної власності в оренду на конкурсних умовах.

8. Приватизація комунального майна. Вона передбачає трансформацію комунальної власності у приватну із застосуванням різних методів (викуп; продаж на аукціоні та за конкурсом; продаж пакета акцій, власником якого є територіальна громада). Приватизація комунального майна здійснюється на основі програм приватизації, самостійно розроблених виконавчими органами місцевого самоврядування і затверджених територіальними громадами або їхніми представницькими органами. Територіальні

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

громади можуть делегувати функції управління майном комунальної власності створеним ними асоціаціям та іншим органам. Здійснення делегованих функцій управління окремими об'єктами комунальної власності забезпечується обласними і районними державними адміністраціями на договірних засадах із міськими, сільськими та селищними радами. Територіальна громада безпосередньо через референдум або за рішенням представницького органу місцевого самоврядування ухвалює рішення про доцільність, форми і строки приватизації майна комунальної власності на засадах законодавства України про приватизацію [119].

Відповідно, шляхи використання комунальної власності залежать від економічних інтересів територіальної громади, зокрема це: а) домогосподарства, економічні інтереси яких полягають у задоволенні власних потреб. Їхні інтереси містять соціальні ознаки, через що набуває актуальності потреба в забезпеченні фінансами охорони здоров'я, освітньої галузі та ін.; б) бізнес, інтереси якого стосуються максимізації прибутку й отримання додаткової вигоди через взаємодію з місцевою владою; в) органи місцевого самоврядування, які представляють суспільні інтереси, національні пріоритети і пріоритети розвитку територіальної громади.

З погляду інституційного підходу муніципальна власність має бінарну природу (вона поєднує певні особливості державної й колективної форм власності) та вважається формою суспільної власності, яка визначає відносини між суб'єктами територіально локалізованої економічної системи в межах критеріїв прибутковості, результативності й корисності для суспільства. Якісна різниця між муніципальною і приватною власністю зводиться до того, що остання звичайно не має об'єктів, які є дотаційними. До того ж під час використання муніципальної власності переважає соціальне спрямування, тобто, орієнтація на ста-

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

новлення соціальної інфраструктури. З огляду на це фахівці виокремлюють економічні та соціальні функції муніципальної власності.

Як акцентують увагу науковці, на основі реалізації економічного і соціального потенціалів комунальної власності інститути влади створюють суспільні блага, такі як: «забезпечення безпеки громади, комунальне, транспортне обслуговування, утримання вулиць, освітні послуги, послуги охорони здоров'я, соціальна допомога населенню тощо. З точки зору економічної теорії це суспільні блага, які характеризуються неподільністю та колективним споживанням. Відповідно до особливостей споживання вони поділяються на змішані й чисті, проте, на думку економістів, безплатний характер суспільних благ породжує їх надмірне споживання з боку суспільства» [109]. Ось чому важливе значення для результативного здійснення економічних функцій власності в ринкових умовах має специфікація прав власності. Чим більш конкретно визначено і більш надійно захищено права власності, тим більш міцним буде зв'язок між діями економічних агентів та їхнім благополуччям. Саме це формує основу для оптимального застосування унікальних ресурсів і прийняття найбільш результативних економічних рішень. У межах окресленої проблеми дослідження можна стверджувати, що нечітке розмежування прав держави та органів місцевого самоврядування знижує результативність використання комунальної власності.

Проведення модернізації вітчизняного місцевого господарства зумовлене потребою у покращенні якості послуг, гальмуванні процесів інфляції, формуванні внутрішніх заохочень для комунальних підприємств щодо раціоналізації використання ресурсів і застосування енергоощадних технологій та ін. Пріоритетне завдання у цій галузі – реалізація низки інвестиційних проектів. Це має загальмувати подальше старіння фондів і збільшення

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

вартості послуг та водночас сформувати стимули для припливу інвестицій у проекти, які швидко окупляться.

Звичайно, вирішення економічної проблематики потребує фінансових ресурсів. В країнах Західної Європи джерелом інвестиційних проектів, спрямованих на оптимізацію місцевого господарства і підвищення ефективності муніципальної власності, стає комунальний кредит. Так, у Данії, Фінляндії, Німеччині, Італії, Нідерландах, Португалії, Швеції та Швейцарії доступ місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу є вільним і держава його не обмежує. Однак у законодавстві майже всіх західноєвропейських країн зазначається вимога щодо спрямування запозичених фінансів винятково на інвестиції. За допомогою позичок у цих державах утворюється, як правило, «10–15% доходів місцевих бюджетів. Проте перевага повинна надаватися внутрішнім запозиченням, оскільки вартість зовнішніх постійно зростає через валютні ризики» [110]. До того ж висока вартість іноземних позичкових ресурсів зумовлена значним розміром трансакційних витрат.

Муніципальна ж політика має формуватися на принципах державноприватного партнерства, одним з видів якого є концесія. За її посередництвом формуються передумови для того, щоб залучити приватні інвестиції на утримання, реконструкцію та формування нових об'єктів комунальної власності, у тому числі об'єктів інфраструктури. Однак особливої актуальності державно-приватне партнерство набуло в останнє десятиріччя через виникнення труднощів у здійсненні державою соціально важливих функцій і зацікавлення бізнесу в нових об'єктах для інвестування. Водночас значуща передумова розвитку комунальної власності – це міжкомунальне партнерство, яке становить об'єднання господарств громад у формі ТзОВ й акціонерного товариства для забезпечення потреб громадян на більш якісному рівні.

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

Більшість об'єктів комунальної власності в Україні належить до соціально-культурного сектору ЖКГ. У нинішніх економічних обставинах та в результаті впливу суб'єктивних факторів підприємства ЖКГ переважно зазнають збитків, що потребує приєднання до об'єктів означеної галузі приватного сектору для ведення спільної діяльності. При цьому, як констатують дослідники, «рівень приватизації комунального майна в Україні такий, що місцеві органи через місцеві бюджети фінансують надання послуг, які по суті є приватними, а не громадськими: будівництво, утримання комунального житла, надання комунальних послуг, оренда соціальних об'єктів. Натомість у сфері нерухомості та надання комунальних послуг не спостерігається суттєвого прогресу ринкових відносин» [146]. До того ж напруження соціальної ситуації в регіонах України спричинене значним зниженням соціальної захищеності громадян і неналежним інформуванням громадян про проведення реформ з боку влади. Покращенню соціально-економічної ситуації в регіонах сприятиме наукове обґрунтування принципів чи засад соціальної політики, яку потрібно здійснювати на всіх територіальних рівнях: національному, регіональному й муніципальному.

У соціальній регіональній політиці поєднується ряд напрацьованих заходів, що втілюються всіма владними інституціями щодо забезпечення соціального розвитку та формування економічної основи територіальних громад і сфери життєдіяльності їхніх жителів. Це заходи соціально-економічного, правового й організаційного характеру, орієнтовані на становлення громад та усунення наслідків від впливу негативних соціальних явищ. Водночас особливу роль у формуванні комунальної власності може відіграти утворення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ). В Україні перші кондомініуми стали виникати у 1992 р., коли розпочалася приватизація квартир. На сьогодні в нашій державі створено

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

приблизно 10 000 таких об'єднань. Кондомініум поєднує приватні квартири і загальне майно, яке є спільною власністю мешканців. Частина загального майна перебуває в загальнопайовій власності, а інша – у спільно не розподіленій власності. До останньої належать усі комунікації та інженерне устаткування споруд. Кондомініуми – це не прибуткові організації, хоч вони мають змогу одержувати прибуток від передачі земельної ділянки в оренду.

Однак вони не набули значного поширення також за кордоном.

Отже, економічна політика реформування муніципальної власності має визначати перехід до встановлення економічно обґрунтованих тарифів, запобігання перехресному субсидюванню, формування конкурентного середовища, заохочення до технологічного оновлення і покращення ресурсо- й енергоефективності житлово-комунального господарства.

З метою забезпечення більш продуктивного функціонування підприємств комунальної галузі варто зацікавити їх у виробництві товарів та послуг, орієнтованих на задоволення суспільних потреб громадян. Органи місцевого самоврядування мають можливість здійснити це через комунальне замовлення. Таке замовлення базується на соціальних нормах – показниках потрібного бюджетного забезпечення громадян найбільш значущими житлово-комунальними, соціально-культурними й іншими послугами в натуральному і фінансовому виразах у межах його здійснення. Програми та проекти розвитку місцевого самоврядування, відповідно до порядку, визначеного статутом, необхідно додавати до зведеного проекту комунального замовлення. Цей проект відповідно має погоджуватися представницькими органами місцевого самоврядування разом із місцевим бюджетом, тому що він вважається обґрунтуванням його видаткової частини.

Під час проведення аналізу ефективності використання комунальної власності головним і єдиним показ-

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

ником, який використовується, є частка доходів від комунальної власності в дохідній частині місцевого бюджету. Частина такого доходу в бюджетах органів місцевого самоврядування невелика та не відображає повною мірою всі процеси, пов'язані з використанням та управлінням комунальним майном. Передусім такий показник не виражає й не може виразити витрати, пов'язані з процесом використання комунальної власності, бо на цьому етапі у практиці поки що не сформувалися єдині підходи як з боку державних органів, так і з боку органів місцевого самоврядування.

Оцінювання ефективності використання комунальної власності має базуватися на двох підходах. Зокрема, це:

- економічний (комерційний) підхід, який виражає кількісні параметри, прибутки від використання майна територіальної громади та видатки на його утримання й управління. Відповідно позитивна різниця може стати головним показником ефективності функціонування комунальної власності;

- соціальний підхід, який визначається з погляду корисності використання комунального майна для мешканців громади, але він не передбачає надходжень до місцевого бюджету. Як приклад сюди можна зарахувати такі показники, як спроможність забезпечення потреб мешканців громади у медичних послугах, газо- і водопостачанні, пасажирських перевезеннях та ін., пов'язаних із соціально-культурним життям мешканців громади.

З огляду на те, що оцінювання ефективності використання комунального майна базується на двох підходах, відповідно слід сформулювати дві групи критеріїв його оцінювання.

Перша група критеріїв створюється для оцінювання об'єктів комерційної власності, що використовуються з комерційною метою та приносять прибуток до бюджету громад.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Другу групу критеріїв застосовують для оцінювання власності, яка передана в оперативне управління – використовується органами виконавчої влади з метою досягнення адміністративних і соціальних цілей та утримується за рахунок бюджету.

Управлінські рішення щодо використання об'єктів комерційної власності мають орієнтуватися на зростання надходжень від їхнього використання. При цьому потрібно здійснювати оцінювання ефективності відповідно до показників прибутковості, розмірів дивідендів, орендної плати й інших економічних показників.

При використанні критеріїв другої групи перевагу слід надавати соціальним показникам, серед яких: кількість і якість наданих послуг, кількість додаткових робочих місць, обсяги фінансування реалізації соціальних, інвестиційних та екологічних програм і розвитку місцевої інфраструктури й ін.

Результати оцінювання ефективності використання комунальної власності мають стати основою для вибору тих або інших способів використання того або іншого об'єкта. Найбільше поширеними способами вважаються передача в оренду, передача в концесію, передача до статутних капіталів комунальних підприємств і підприємств змішаних форм власності та відчуження чи приватизація.

Отже, покращення ефективності використання муніципальної власності зумовлює активізацію розвитку соціального і державно-приватного партнерства й ОСББ, але тільки з урахуванням особливостей менталітету регіону. В результаті такої взаємодії ймовірно відбудеться значне зростання капітальних витрат у сектор ринкової та соціальної інфраструктури, який вважається недостатньо сформованим. Крім цього постійно збільшується потреба у відновленні рівня довіри громадян до влади й її економічної політики (адаптивні та раціональні очікування громадян) для використання внутрішніх резервів фінансів,

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

щоб не допустити зростання залежності від МВФ й інших іноземних фінансових організацій. Насправді ситуація з муніципальною власністю періодично поліпшується, але темпи позитивних змін дуже сповільнюються і характеризуються нестабільністю. Внаслідок цього посилюються суперечності між вимогами суспільства до забезпечення відповідного рівня життя та можливостями інфраструктури щодо задоволення таких потреб.

З метою результативного проведення соціальної регіональної політики на основі раціонального використання комунальної власності за умов реформування локальної демократії перед місцевим самоуправлінням з'явилися нові виклики, що потребують дієвого й оперативного реагування на різних рівнях. До них належать:

- вирішення проблеми економічної спроможності переважної частини територіальних громад і органів місцевого самоуправління щодо виконання власних та наданих повноважень у сфері соціальної політики (економічний фактор);

- вирішення проблеми обмеженості коштів у бюджетах розвитку територіальних громад для здійснення інвестицій в інфраструктуру (ресурсний фактор);

- результативне подолання кризи комунальної інфраструктури і проблеми небезпечного зношення теплових, водоканалізаційних та водопостачальних мереж і житлового фонду, що призводить до виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний фактор);

- актуалізація проведення «компетенційної революції», що зумовлюється нечітким розподілом повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоуправління (компетенційний фактор);

- усунення недовіри суспільства і відчуженості органів місцевого самоуправління від громадян та їхньої корпоративізації, закритого і непрозорого функціонування, неефективного використання комунальної власності та зе-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

мельних ресурсів, корупції й патерналізму у відносинах з мешканцями (комунікаційно-суб'єктивний фактор);

– подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоуправління і системі підготовки та перепідготовки;

– підвищення професійної компетентності службовців органів місцевого самоуправління і депутатів місцевих рад (кадровий фактор);

– усунення нерозвиненості незалежної суспільної сфери соціальних ініціатив та галузі соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для громадян і формування відповідних умов для використання ресурсного потенціалу цієї галузі з метою забезпечення місцевого розвитку (фактор нерозвиненості інфраструктури територіальної громади);

– забезпечення результативного розвитку видів безпосередньої демократії та надання допомоги в набутті жителями навичок взяття прямої участі у вирішенні соціальних питань місцевого значення (фактор дефіциту партисипативної демократії);

– усунення соціальної дезінтегрованості територіальних громад і подолання неспроможності мешканців до ведення спільної діяльності щодо захисту своїх прав та відстоювання інтересів у співробітництві з органами місцевого самоуправління і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільної мети розвитку спільнот (мотиваційний фактор);

– вирішення складної демографічної ситуації у переважній частині територіальних громад, які характеризуються погіршенням кількісних і якісних показників людських ресурсів (демографічний фактор).

Отже, запропонована модель ефективного використання комунальної власності територіальної громади дає змогу отримати переваги для всіх зацікавлених сторін:

1. Державі надається можливість сприяти раціональному використанню ресурсів та забезпеченню подальшого

## **Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації**

---

соціально-економічного розвитку територій через підвищення ефективності управління комунальною власністю. Це допомагає збільшити державну стабільність і забезпечити стале зростання країни.

2. Орган місцевого самоврядування отримує можливість активно співпрацювати з громадянами та бізнесом щодо вирішення питань використання комунальної власності. Це сприяє збільшенню довіри громадян до владних структур і забезпечує більш точне врахування місцевих потреб у процесі прийняття рішень.

3. Територіальна громада отримує можливість впливати на розвиток своєї території та активно брати участь у процесі планування й управління комунальною власністю. Це дає змогу створити більш комфортні та життєздатні спільноти і покращити інфраструктуру й якість послуг на місцевому рівні.

Таким чином, впровадження запропонованої моделі сприяє посиленню взаємодії між державою, органами місцевого самоврядування та територіальною громадою. Це допомагає створити більш прозорі, ефективні й узгоджені механізми використання комунальної власності, що відповідно дає змогу забезпечити загальний розвиток і підвищити якісний рівень життя громадян.

### **4.3. Шляхи впровадження ефективних способів управління об'єктами комунальної власності**

Одна з передумов результативного впровадження соціальної регіональної політики, яка базується на раціональному управлінні потенціалом комунальної власності територіальних громад, – це існування цілком відповідної нинішнім реаліям системи управління та ефективного контролю за соціальною спрямованістю роботи органів

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

місцевого самоуправління. Такий інститут вважається інструментом узгодження рішень органів місцевого самоуправління з інтересами й запитами членів територіальних громад. При цьому, розвиток інституцій громадського контролю є значущою передумовою усунення відчуження громадян від публічної влади на місцевому рівні. Першість серед головних завдань сучасного суспільства належить соціальному спрямуванню економіки, в якій найважливішим вважається розвиток соціальної галузі на найближчому до людини рівні – місцевому. Щоб особистість максимально результативно реалізувала свій соціальний потенціал, суб'єкти соціальної політики повинні забезпечити надання соціальних послуг належної якості, насамперед, за допомогою покращення системи управління соціальним розвитком територій. Водночас реформування управлінських підходів у галузі соціального розвитку має відношення переважно не до центральних, а до місцевих органів влади та органів місцевого самоуправління. Головна проблема в даній сфері зводиться до оптимального поєднання місцевих і загальнонаціональних інтересів та ведення цілеспрямованої соціальної політики на місцевому рівні з огляду на обмеженість комунальних та інших ресурсів. За такої умови саме на рівні громад можна досягнути кращої результативності прийняття управлінських рішень, підвищити ефективність соціальної політики і залучити населення не тільки до процесу споживання послуг, а й до їхнього виробництва, зокрема шляхом використання комунальної власності.

Крім цього, результативне функціонування системи місцевого самоврядування визначає існування відповідної матеріальної та фінансової баз для успішного вирішення питань місцевого значення, забезпечення життєдіяльності певної адміністративно-територіальної одиниці й задоволення потреб та інтересів членів територіальної громади. Комунальна власність, яка містить багато об'єктів як

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

господарського, так і соціальнопобутового призначення, – одна з найбільш значущих складових місцевої економіки. Від ступеня розвитку комунальної власності та ефективності її використання в багатьох аспектах залежить якість життя місцевих жителів.

Визначене законами України право комунальної власності (право володіти, доцільно, економно й ефективно користуватися і розпоряджатися майном згідно з власним розсудом та у власних інтересах) стосується територіальної громади, яка має можливість реалізувати його як безпосередньо, так і за допомогою органів місцевого самоврядування [162]. Однак, на сьогодні, значною мірою це право втілюється тільки опосередковано, за допомогою органів місцевого самоврядування; територіальна громада поки не є відповідальним суб'єктом, спроможним управляти майном, яке їй належить, та впливати на певні процеси. Відповідно, роль територіальної громади для суспільства і держави важко переоцінити.

Вивчення іноземної літератури показує, що суть поняття «територіальна громада» та пов'язаних з ним термінів протягом останнього часу суттєво змінилася в науковій думці Заходу, що, відповідно, зумовило нове осмислення й розробку нових стратегій розвитку територіальних громад, сформованих на основі нових підходів до управління комунальною власністю. Це зумовлено децентралізацією, покладенням відповідальності за розвиток територіальних одиниць саме на місцевих мешканців і розумінням ними своєї причетності до досягнення результативності проведення соціальної регіональної політики. До того ж, здійснюється перетворення теорії та практики розвитку територіальних громад. Для процесу розвитку територіальної громади характерні різні форми, він звичайно відбувається за різними напрямками. Це може бути єдиний з охопленням всієї громади всебічний процес стратегічного планування, до якого залучаються представники

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

від всіх частин громади і який здійснюється органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Це може бути також будь-яка ініціатива будь-якого масштабу з будь-якого питання, до якої залучаються різні групи (як формальні, так і неформальні). Єдиний показник, що їх поєднує, – це спільний курс на поліпшення якості життя в їхній громаді. Так, вчені обґрунтовують: «Розвиток громади має два суттєві елементи: безпосередня участь людей у зусиллях поліпшити якість їх життя і надання технічних та інших послуг таким чином, щоб підтримати ініціативи, самодопомогу і взаємодопомогу та зробити їх більш ефективними» [252, с. 5–6].

Науковці Заходу виокремлюють два підходи до розвитку територіальної громади: традиційний і альтернативний, що визначає нове філософське ставлення до місцевої спільноти. Фундаторами альтернативного підходу є американські вчені Д. Крецман (John P. Kretzman) та Д. Макнайт (John L. McKnight). Одним із перших, хто назвав слабе місце цього підходу до оцінювання потреб «needs assessment» у розвитку територіальних громад, взявши за приклад міські райони, став Д. Макнайт (John McKnight). У своїх працях він виокремлює два підходи: «традиційний, орієнтований на виявлення потреб територіальної громади», й «альтернативний, спрямований на мобілізацію ресурсів громади» [257, с. 21]. Відповідно до першого підходу, методологія оцінювання потреб базується на встановленні потреб громади і визначенні низки питань, які потребують вирішення. Те, що запити визнаються пріоритетними, лише збільшує складність цього підходу та сподівання мешканців на те, що хтось інший вирішить проблеми з потребами за них.

Співпрацюючи з Д. Крецманом (John P. Kretzmann), Д. Макнайт напрацював методологію зміни орієнтирів від того, чого «немає» у громаді, до того, що «наявне» у громаді. Зокрема, він зауважує: «За допомогою складання

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

переліку можливостей індивідуумів та активів асоціацій і установ виявляють нові можливості та ресурси, які можна використати. Так, якщо *традиційний* шлях базується на виявленні таких проблем: безробіття, злочинність, розлучення, брак житла, дитяча жорстокість, неписьменність і т. д., то альтернативний підхід виявляє *приховані* ресурси громади – молодь, люди з особливими потребами, церкви, школи, парки, бізнес, бібліотеки, клуби, лікарні, комерційні об'єкти комунальної власності та інше» [255, с. 32].

Вважаємо що, підхід до розвитку територіальної громади з погляду «наявних переваг» забезпечить максимальне здійснення заходів соціальної регіональної політики саме на основі використання як переваги об'єктів комунальної власності, що в комплексі з людським потенціалом сприятиме соціальному розвитку територіальних громад регіону.

Досвід розвинених країн свідчить, що з допомогою контролю гарантується реальна відповідальність органів місцевого самоуправління за визначені їм обов'язки. Утворення спроможних і самодостатніх громад в європейських державах стало би неможливим без широкого залучення громадськості до прийняття управлінських рішень. Європейський досвід здійснення контролю за роботою органів місцевого самоуправління та ефективністю управління комунальною власністю підтверджує, що успішною й ефективною ця форма участі громадян у публічному управлінні може стати за таких передумов:

- «усвідомлення органами публічної влади (і посадовими особами) необхідності контролю як форми публічного управління, що забезпечує зворотний зв'язок та зовнішнє оцінювання прийнятих рішень;

- усвідомлення громадянами, громадськими об'єднаннями і територіальними громадами своєї відповідальності за стан справ на власній території, що має спонукати активних і небайдужих громадян добровільно брати участь у здійсненні контролю;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

– створення розвиненої законодавчої бази, що передбачає обов'язковість для органів місцевого самоуправління залучення представників громадськості до вироблення та реалізації публічної політики (на стадіях підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень);

– законодавче унормування порядку задіяння різних механізмів контролю;

– забезпечення фахової підготовки й організації постійно діючої системи навчання і підвищення кваліфікації осіб – громадських експертів, які беруть участь у здійсненні контролю, та надання їм необхідних нормативно-методичних матеріалів» [94, с. 13].

Один із найбільш відомих інструментів контролю у країнах Європи – це інститут місцевих уповноважених з прав людини. Механізм його використання чітко визначено в Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999) 60. В умовах збільшення труднощів функціонування адміністративних систем та завантаження адміністративних судів Конгрес схвалив рішення про формування Бюро Уповноваженого з прав людини і введення посад місцевих та регіональних омбудсменів. Це дає змогу уникнути проходження дуже довгих і дорогих судових процедур та зменшити їхню кількість і бюрократичну «відстань» між населенням й органами влади та місцевого самоуправління і допомагає покращити захист прав людей та врахувати запити населення.

Невід'ємна особливість реалізації місцевого управління на принципах демократії, значуща передумова здійснення контролю – це відкритість органів місцевого самоуправління і доступність відомостей для громадськості. Надзвичайно важливу роль тут відіграють відкритість рішень місцевих рад, інформаційна наповненість, зручність у використанні й наявність контакту в органі місцевого самоуправління з членами представництв рад чи користувачами (сайтів).

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

Окреме питання, прямо пов'язане з ефективністю управління комунальною власністю і проведенням контролю з боку територіальної громади за соціальним спрямуванням рішень органів місцевого самоуправління, стосується здійснення повноцінного обліку об'єктів комунальної власності. Хоч реформування комунальної власності в Україні розпочалося понад двадцять років тому, облік об'єктів комунальної власності територіальних громад донині вважається актуальною проблемою для місцевого самоуправління, що перешкоджає ефективному використанню потенціалу такої власності з метою забезпечення соціальних потреб громадян.

Як визнають дослідники, «на рівні держави так і не було створено єдиного реєстру об'єктів комунальної власності, який дав би не тільки чітку уяву про те, що являє собою комунальна власність територіальних громад України, але й можливість відповісти на питання, якою є балансова та залишкова вартість основних засобів підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності, відсоток їх зносу, якою є площа нерухомого майна, та робити чіткі економічні прогнози щодо надходження коштів від оренди або відчуження комунального майна до обласних, районних, міських, селищних і сільських бюджетів» [52, с. 57].

Через те, що управління комунальною власністю визначається як комплекс результативних дій власника, орієнтованих на збереження його об'єктів, один з головних недоліків структури управління комунальною власністю полягає у відсутності системного підходу до обліку головних засобів підприємств, установ, закладів та інших організацій, що належать до комунальної власності територіальних громад. Невизначеність, пов'язана з їхнім обліком, не впливає позитивно на збереження і використання об'єктів комунальної власності в інтересах територіальних громад.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Ще одна проблема пов'язана з відсутністю документів, що підтверджували би право власності на будівлі й споруди підприємств, установ, закладів та інших організацій, які належать до комунальної власності територіальних громад (свідоцтва на право власності, технічні паспорти й ін.).

Переважає частина нерухомого майна, яке перебуває на балансі цих суб'єктів і реальним власником якого вважаються територіальні громади, не зареєстрована у визначеному порядку в Реєстрі прав власності на нерухоме майно Міністерства юстиції України. Одна з основних причин цього полягає у відсутності фінансів на проведення заходів з виготовлення правовстановлюючої документації.

Необхідна умова, яка має дотримуватися та контролюватися територіальною громадою, – це одержання доходу в результаті діяльності комерційних об'єктів комунальної власності через незавдання соціальних збитків. В Україні зараз право на безпосереднє управління комунальною власністю майже не втілюється, незважаючи на те, що законодавство про місцеве самоврядування надає територіальним громадам право володіти, доцільно, економно й ефективно користуватися і розпоряджатися на власний розсуд та у власних інтересах майном, яке їм належить, як безпосередньо, так і за допомогою органів місцевого самоврядування.

Загалом реформування адміністративної структури муніципальної влади має здійснюватися шляхом формування єдиного органу місцевого самоврядування, який в організаційному, конституційно-правовому та цивільно-правовому статусах представлятиме єдину структуру. Цей напрямок відповідатиме європейським стандартам утворення муніципального менеджменту і дасть змогу сформувати просту й демократичну систему управління населеними пунктами (їхніми об'єднаннями). Відповідно, керу-

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

ватиме таким органом (муніципалітетом) місцева рада, яка формуватиме всю муніципальну політику та буде відповідальною за реалізацію всіх повноважень (як власних, так і переданих); розподіл певних повноважень у структурі цього органу матиме більш динамічні й ефективні особливості.

Так, вчені слушно зазначають: «В Україні необхідно запровадити аналогічні підходи з передачею регіонам державного майна, розміщеного на їх території, розширенням повноважень щодо управління спільною власністю територіальних громад, що потребує вдосконалення діючої системи управління комунальною власністю, підвищення ролі громад та органів місцевого самоврядування» [7].

Органи місцевого самоврядування володіють чи контролюють переважну частину активів: фізичних (земля, будівлі, інфраструктура, транспортні засоби й обладнання) і фінансових (інвестиції, облігації та банківські депозити). Все назване вище вважається комплексом муніципальної власності. Ефективне управління муніципальною власністю відіграє важливу роль для забезпечення місцевого добробуту жителів громади, з кількох причин: «ці активи є матеріальною базою для надання послуг місцевому населенню; підтримка та розвиток активів – чимала частина місцевих видатків; муніципальна власність є ресурсом для розвитку місцевої економіки» [133].

Муніципальним управлінням власністю є процес прийняття рішень й їхнього виконання з приводу експлуатації, зберігання, реконструкції, придбання або організації об'єктів власності територіальних громад для надання якісних і доступних публічних послуг громадянам. Як вказують науковці, «безпосередню участь громадськості в процесі управління муніципальною власністю можливо забезпечити завдяки організації і формуванню інститутів громадських кураторів, які є представниками територіальної громади і контролюють управління комунальною влас-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ністю, а також за допомогою підвищення відповідальності посадових осіб в цьому процесі» [5353].

Водночас дослідники стверджують: «Система управління муніципальною власністю є сукупністю узгоджених методів і засобів цілеспрямованої дії на суб'єкти і об'єкти управління для досягнення поставлених цілей, здійснюваних у рамках єдиної політики і націлених на збалансований розвиток територіальної громади. Окрім того, ця система управління є відкритою із зворотним зв'язком (хоча б тому, що система місцевого самоврядування є виборною) і характеризується постійною та досить інтенсивною взаємодією із зовнішнім середовищем. Зазначеній системі характерні всі особливості складних систем, зокрема: неоднорідність, емерджентність, ієрархічність, багатofункціональність, гнучкість, адаптивність, надійність» [53].

Для того, щоб створити систему управління муніципальним майном, необхідно сформулювати стратегію, яка дає змогу узгоджувати дії щодо управління муніципальним майном. Крім цього, потрібно визначити принципи узгодженої взаємодії управлінського і підприємницького секторів та налагодити процес координації управління таким майном, який здійснюватиметься на основі теоретичних напрацювань і відповідно до фактичних соціально-економічних обставин.

Як значущу характерну ознаку управління комунальним нерухомим майном вчені виділяють «диференційованість підходу до формулювання цільових установок управління різними об'єктами нерухомості. Обумовлено це необхідністю знаходження оптимального співвідношення між забезпеченням реалізації соціальних функцій місцевого самоврядування і забезпеченням прибутковості комунального майна, достатності бази оподаткування для розвитку та нормальної життєдіяльності територіальної громади та господарюючих суб'єктів. З огляду на це, об'єкти

#### **Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації**

---

комунального нерухомого майна можуть бути умовно розділені на дві групи: некомерційні та комерційні. Таким чином, управління муніципальною власністю повинне враховувати як соціальні, так і інвестиційні цілі, реалізувати які можливо, якщо буде виконана низка умов, а саме: створені умови для інвестиційної привабливості комунального майна; розроблена ефективна система обліку, аудиту, контролю збереження і цільового призначення комунального майна; розроблені науково обґрунтовані критерії соціальної ефективності управління комунальною власністю» [53].

До того ж слід звернути увагу на діяльність певних органів місцевого самоуправління з інвентаризації й обліку комунального майна територіальних громад. При цьому доцільно здійснити повну інвентаризацію основних засобів підприємств, установ, закладів та інших організацій комунальної форми власності й сформувані Єдиний реєстр об'єктів комунальної власності. Його необхідно зафіксувати на рівні законодавства як автоматизовану систему зберігання, обліку, нагромадження, опрацювання, захисту і надання відомостей про рухоме та нерухоме майно, зокрема про об'єкти комунальної власності, передані в оренду, лізинг, концесію чи заставу комунальних підприємств, установ, закладів та інших організацій.

Ведення обліку основних закладів, що належать до територіальної громади, здійснення контролю за повнотою інформації реєстру і дотримання відповідності визначеним вимогам повинні гарантувати органи місцевого самоуправління. Питання обліку комунального майна набуває особливої актуальності в нинішніх обставинах за необхідності пошуку альтернативних напрямків розвитку територіальних громад як одного з основних суб'єктів соціальної регіональної політики. Адже результативність діяльності громади прямо пов'язана з результативністю використання соціального потенціалу кожного мешканця регіону.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Щоб чітко визначити витрати, з якими потрібно порівнювати результат використання комунальної власності, недостатньо здійснити поділ їх відповідно до видів на матеріальні, трудові, фінансові чи поточні та капітальні, як це традиційно виконується під час оцінювання продуктивності виробництва. Щодо ефекту і віддачі об'єктів комунальної власності, то тут допускається можливість квантифікації відповідно до років чи інших часових періодів, тоді як, витрати, пов'язані з формуванням та діяльністю цих об'єктів, переважно розтягнуті в часі й не прив'язані до такої міри, як у матеріальному виробництві, до одержаного результату.

Як у будь-якій сфері суспільного життя, в системі управління місцевого самоврядування загалом і в комунальній власності зокрема існують два методи впливу: адміністративний та економічний.

Зазвичай під адміністративними методами розглядають безпосередні розпорядні дії на суб'єкти майнових відносин у вигляді вказівок, визначення правил і процесів, що здійснюють регуляцію механізмів розподілу та перерозподілу власності, формування стандартів управління майном й ін. Крім цього, вони передбачають, визначення умов придбання, формування і трансформації підприємств, організацій та інших суб'єктів і встановлення порядку здійснення процесів щодо приватизації та правил користування природними, водними й іншими ресурсами. Як правило, такі процеси мають виражатися в ухвалених нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування.

Економічні ж методи регулювання передбачають цілеспрямований вплив на майнові відносини та інтереси суб'єктів через впровадження фінансово-кредитної, бюджетної, податкової й іншої політики. Такі методи управління орієнтуються на формування належних економічних умов господарювання для забезпечення ефективності

## Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

діяльності комунального господарства і виробництва, інвестиційної привабливості та ін. На наш погляд, економічно ефективного управління об'єктами комунальної власності можна досягти шляхом застосування різноманітних способів, які сприяють оптимальному використанню ресурсів і максимізації економічного результату. Наведемо декілька економічно ефективних способів управління об'єктами комунальної власності:

1. Фінансово-економічний аналіз та планування. Для ефективного управління об'єктами комунальної власності потрібно проводити систематичний фінансово-економічний аналіз і планування. Це охоплює оцінювання ефективності та доцільності реалізації проектів, прогнозування доходів і витрат, визначення показників ефективності та контроль за їхнім досягненням. Фінансово-економічний аналіз допомагає приймати обґрунтовані рішення щодо управління комунальним майном і забезпечує оптимальне використання ресурсів громади.

2. Формування спеціалізованих управлінських організацій. Створення спеціалізованих управлінських організацій, серед яких комунальні підприємства, сприятиме ефективного управлінню комунальним майном. Ці організації можуть мати гнучку структуру, професійний персонал та ефективні механізми управління, що дають змогу збільшити економічну ефективність.

3. Використання інноваційних технологій і розумного містобудування. Застосування сучасних технологій та концепцій розумного містобудування допоможе здійснити оптимізацію експлуатації й управління комунальним майном. Наприклад, впровадження систем «розумного» освітлення, управління відходами чи моніторингу ресурсів сприятиме зниженню витрат і покращенню якості комунальних послуг.

4. Створення інвестиційних фондів. Створення спеціальних інвестиційних фондів для фінансування проектів

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

розвитку комунальної власності стане ефективним способом залучення приватних інвестицій. Ці фонди можуть залучати капітал від приватних інвесторів та використовувати його для реалізації проектів у сфері комунальної інфраструктури.

5. **Управління активами.** Оптимізація управління комунальними активами досягається шляхом створення централізованої системи управління й координації активів. Це дає змогу забезпечити ефективне використання ресурсів, моніторинг стану активів та планування їхнього розвитку.

6. **Управління ризиками.** Ефективне управління ризиками, пов'язаними з управлінням комунальною власністю, знижує негативні фінансові й економічні наслідки. Визначення ризиків, розробка стратегій їхньої мінімізації та впровадження систем контролю можуть допомогти забезпечити стабільність і ефективність використання комунальних активів.

7. **Забезпечення кластерного розвитку.** Створення кластерів на основі комунальної власності сприятиме розвитку промислових та інноваційних кластерів, що співпрацюють для спільного використання ресурсів, розробки нових технологій і стимулювання економічного розвитку громади.

Вже тривалий час, до пріоритетних напрямів посткризової стабілізації та активізації місцевого економічного розвитку в Україні належить забезпечення формування і розвитку локальних інтегрованих структур – територіально-галузевих виробничих систем (кластерів) та інших різних інтеграційних форм господарювання – мереж співробітництва, кооперативів, центрів розвитку, стратегічних альянсів, кластерів (їхнє функціонування спрямоване на покращення виробничо-господарської й фінансової взаємодії та захист економічних інтересів їхніх учасників). Варто наголосити, що об'єктивно конку-

#### **Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації**

---

рентною перевагою горизонтальної інтеграції виробництва продукції й продажу товарів є мінімізація трансакційних витрат і зміцнення конкурентних позицій кожного з учасників локальної територіально-виробничої соціально-економічної системи у процесі вдосконалення її структури – реальних відношень між елементами [1].

Ці способи управління об'єктами комунальної власності спрямовані на досягнення економічної ефективності та забезпечення фінансової стійкості й оптимального використання ресурсів громади. Комбінування різних підходів із застосуванням найбільш відповідних методів дасть змогу досягти оптимальних результатів управління комунальною власністю. Використання економічно ефективних способів управління об'єктами комунальної власності може дати кілька позитивних ефектів:

1. Економічний ефект. Ефективне управління комунальним майном дає змогу забезпечити оптимальне використання ресурсів й мінімізувати зайві витрати. Це може передбачити збільшення доходів від комерційного використання майна, зменшення витрат на експлуатацію та утримання, оптимізацію фінансових потоків і забезпечення стійкого фінансового стану комунального сектору.

2. Покращення якості комунальних послуг. Ефективне управління комунальними активами допомагає забезпечити покращення якості комунальних послуг, серед яких: водопостачання, каналізація, вивезення сміття, дорожнє обслуговування та ін. Залучення приватного сектору, використання інноваційних технологій і ефективне планування дають змогу оптимізувати процеси надання послуг із забезпеченням їхньої високої якості та задоволення потреб населення.

3. Забезпечення розвитку інфраструктури. Економічно ефективно управління комунальним майном сприяє розвитку інфраструктури і покращенню стану комунальних активів. Залучення приватних інвестицій, налагод-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ження партнерських відносин з приватним сектором та раціональне фінансування проектів допомагають розширювати і модернізувати комунальну інфраструктуру, що дає змогу забезпечити соціальний та економічний розвиток громади.

4. Створення робочих місць і забезпечення економічного розвитку. Ефективне управління комунальним майном сприятиме створенню робочих місць та стимулюватиме економічний розвиток громади. Цього можна досягнути шляхом розвитку комерційних проектів, забезпечення привабливості для бізнесу, залучення інвестицій і сприяння підприємницькій активності.

5. Збільшення інвестиційного потенціалу. Використання економічно ефективних способів управління комунальною власністю дає змогу покращити фінансову стійкість та привабливість громади для інвесторів. Це може сприяти залученню нових інвестицій, розвитку підприємництва, створенню нових робочих місць і загальному економічному зростанню країни.

6. Підвищення прозорості та громадської участі. Впровадження ефективних способів управління комунальним майном дає змогу підвищити прозорість і відкритість процесів прийняття рішень. Це сприяє залученню громадськості до управління та прийняття рішень щодо комунальних активів, що зміцнює громадську довіру і допомагає забезпечити більшу участь громади в розвитку своєї території.

7. Соціальний ефект від діяльності комерційних об'єктів комунальної власності. Він містить дві частини:

1) у разі безпосереднього управління територіальною громадою чи органами місцевого самоуправління:

– частки чистого прибутку, яка надходить до місцевого бюджету та витрачається на цілі, що мають соціальне значення;

– частки чистого прибутку, яка залишається в розпорядженні комерційного об'єкта комунальної власності й скеровується на цілі, що мають соціальне значення;

#### Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації

---

2) у разі здачі в оренду:

– частки орендної плати, яка надходить до місцевого бюджету і скеровується на цілі, що мають соціальне значення;

– частки чистого прибутку, яка за ініціативою орендаря може скеровуватися на цілі, що мають соціальне значення.

Ці ефекти відображають значущість економічно ефективного управління комунальним майном як стратегічного фактора розвитку громади, що сприяє створенню стійкої, процвітаючої та життєздатної громади.

Загалом здійснюючи оцінювання проблеми управління комунальною власністю, зробимо акцент на об'єктивній потребі формування вивіреної в економічному і логічному аспектах системи критеріїв, згідно з якою управління комунальною власністю відбуватиметься ефективно та під контролем громади. Відповідно, пропонуємо систему критеріїв, за допомогою яких можна оцінювати ефективність управління комунальною власністю під контролем громади. До них належать:

1. Фінансова стійкість. Громада повинна мати контроль над фінансовими аспектами управління комунальною власністю. Критерії, пов'язані з цим, можуть включати забезпечення збалансованого бюджету, ефективне використання ресурсів, мінімізацію зобов'язань і належне фінансове планування.

2. Якість послуг. Оцінювання якості комунальних послуг слугує важливим критерієм ефективного управління. Це може передбачати доступність, надійність, якість та ефективність надання послуг серед яких: як водопостачання, каналізація, електропостачання, дорожнє обслуговування й ін.

3. Прозорість і наявність громадського контролю. Необхідно мати систему забезпечення прозорості та громадського контролю над управлінням комунальною власністю.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

Критерії, пов'язані з цим, можуть охоплювати публічний доступ до інформації про управління, можливість громадського обговорення та участі в прийнятті рішень, а також механізми звітності та відповідальності перед громадою.

4. Інвестиційна активність. Управління комунальною власністю повинно сприяти розвитку та залученню інвестицій у громаду. Критерії, пов'язані з цим, можуть включати обсяг інвестицій, залучених у комунальний сектор, рівень привабливості для інвесторів, розвиток інфраструктури та збільшення економічного потенціалу громади.

5. Екологічна сталість. Управління комунальною власністю має враховувати принципи сталого розвитку й охорони навколишнього середовища. Критерії, пов'язані з цим, можуть охоплювати застосування екологічно чистих технологій, впровадження заходів і забезпечення енергоефективності, управління відходами та охорони природних ресурсів.

6. Соціальна відповідальність. Управління комунальною власністю повинно спрямовуватись на задоволення потреб та інтересів громади. Критерії, пов'язані з цим, можуть охоплювати доступність комунальних послуг для всіх верств населення, соціальну підтримку вразливих груп, врахування соціальних аспектів у прийнятті рішень і стимулювання соціальної залученості.

Ці критерії можуть бути використані для оцінки та контролю ефективності управління комунальною власністю під контролем громади. Вони допоможуть забезпечити сталість, ефективність та соціальну відповідальність у процесі управління та розвитку громади.

Таким чином, одне з найбільш значущих завдань муніципального формування – зростання ефективності управління муніципальною власністю як постійним процесом самоаналізу, котрий має існувати в певних управлінських організаціях. На сьогодні з метою ефективного управління муніципальною власністю потрібно окреслити головні напрями, способи, методи, а також процеси управління комунальною власністю.

#### **Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації**

---

Опираючись на результати оцінки ефективності управління комунальною власністю можливо планувати варіанти використання об'єктів нерухомості. Загальна підстава для планування здійснення будь-якого з названих заходів – встановлення фактичної ринкової вартості об'єкта нерухомості. Головним критерієм відбору варіанта вважається найбільший дохід від втілення того або іншого варіанта управління комунальною власністю.

Зрозуміло, що управління муніципальною власністю визначає механізм її комерційного використання, іншими словами, зростання доходу від існуючої власності через зростання ефективності її здійснення. Зокрема, гарантування стабільних передумов для економічного розвитку й залучення інвестицій не може здійснюватися без якнайбільшого залучення числа об'єктів муніципальної власності у господарський оборот, формування цивілізованого ринку нерухомості в муніципальних утвореннях та надання гарантій майнових прав на нерухомість.

Відповідно до узагальненого вітчизняного та зарубіжного досвіду в галузі ефективного управління власністю, власники комунального рівня можуть оптимально створювати алгоритм дій формування програми комунального управління, де головними розділами можуть стати:

1. Розгляд наявної моделі управління комунальною власністю та головні ефекти її використання на території громади.

2. Визначення завдань ефективного управління комунальною власністю на території громади.

3. Напрацювання головних принципів та векторів розвитку моделі ефективного управління комунальною власністю.

4. Окреслення способів й методів управління власністю територіальної громади, зокрема:

– переліку майна, що передане в довірче управління, оренду, безоплатне користування та ін.;

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

– переліку майна, яке підпадає під приватизацію, відчуження й списання;

– переліку пакетів акцій акціонерних товариств, які знаходяться у комунальній власності.

5. Визначення переліку об'єктів комунальної власності, які вимагають специфічних підходів управління.

6. Стимулювання комунальної інвестиційної діяльності.

7. Безперервний моніторинг руху власності, зокрема й приватизації, оренди, передачі до статутних капіталів інших суб'єктів господарювання тощо.

8. Перелік головних видів майна (державне, комунальне, безхазяйне), яке підпадає під безоплатну передачу в комунальну власність громади.

9. Планування, формування, облік, розгляд і контроль комунальної власності. Формування єдиного реєстру об'єктів комунальної власності.

10. Налагодження територіальної інформатизації процесу ефективного управління комунальною власністю.

11. Передбачення доходів від налагодження управління об'єктами комунальної власності (головні види та попередній обсяг надходжень комунальних підприємств).

12. Передбачення витрат, що пов'язані з ефективним управлінням комунальною власністю (оцінка, страхування, відповідне утримання та зберігання, налагодження ведення реєстру, здійснення інвентаризації, оформлення права власності на об'єкти тощо).

13. Перелік нормативних актів та обґрунтування їх потреби для впровадження програми ефективного управління комунальною власністю.

Як демонструє практика й науковий аналіз проблеми дослідження традиційний цикл управління комунальними об'єктами містить два послідовні етапи:

1. Етап управлінського обліку, що передбачає визнання, закріплення, ідентифікацію, оцінку й реєстрацію комунального майна. Практика показує, що цей етап має

#### **Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації**

---

постійну форму та не залежить від бюджетного процесу та утворення бюджетів органів місцевого самоврядування. Місцеві органи влади мусять постійно відслідковувати та контролювати процес не лише руху, а й діяльності комунальної власності, не зважаючи на особливості та призначення її об'єктів. Наслідком такої діяльності має стати формування описів та реєстру власності. Проте, як свідчить практика, переважна кількість органів місцевого самоврядування не веде реєстрів комунальної власності, не здійснює реєстрацію свого майна в державних органах, бо для цього необхідні великі кошти, котрих у місцевих бюджетах постійно не вистачає.

Реєстр – це одне з головних джерел відомостей для ухвалення управлінських рішень щодо об'єктів власності. В державі поки не напрацьована єдина методика ведення реєстру майна місцевих органів влади, відтак і немає єдиних стандартів управління комунальною власністю. На початковому етапі досить обрати за основу обліку об'єктів комунальної власності елементарну схему й принцип бухгалтерського обліку – прихід, рух (переміщення), розхід. Такий підхід дав би змогу полегшити процес залучення об'єктів комунальної власності в господарський оборот і зробити процес його управління значно прозорішим, а оцінку ефективності досить простою.

2. Етап оперативного управління, іншими словами, це планування, організація, контроль та оцінка ефективності управління комунальною власністю. На противагу першому, цей етап процесу управління комунальною власністю – циклічний, інакше кажучи, управлінський період охоплює зазвичай бюджетний рік та використовується лише до майна, яке відноситься та знаходиться у розпорядженні органу місцевого самоврядування.

Таким чином, управління комунальною власністю є щоденною практичною діяльністю органів місцевого самоврядування, яка має зв'язок із володінням, користуван-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ням і розпорядженням об'єктів комунальної власності, що належать саме територіальній громаді.

Складність управління комунальною власністю зводиться до того, що самі органи місцевого самоврядування є суб'єктом, котрому надане законне право провадити зазначену діяльність на своїй території. Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування містить як питання загальної взаємодії з господарюючими суб'єктами, не зважаючи на форми власності, так і питання, що мають зв'язок із регулюванням і управлінням об'єктами своєї власності.

Аналіз досліджень надає можливість визначити головні шляхи покращення ефективності управління муніципальною власністю:

1. Здійснення повної інвентаризації об'єктів комунальної власності, зважаючи на класифікацію об'єктів за особливостями, окреслюючи своєрідність управління ними; ведення реєстру комунальної власності; встановлення, облік і вжиття заходів щодо взяття на свій баланс безхазяйних об'єктів та об'єктів відумерлої спадщини.

2. Використання стратегічного й програмно-цільового управління (приватизація муніципального майна; трансформація обласних державних (муніципальних) унітарних підприємств в акціонерні товариства); оптимізація чисельності об'єктів управління та перехід до пооб'єктного управління; визначення мети управління для кожного об'єкта управління (групи об'єктів); повернення у власність муніципальних утворень майна, яке незаконно відчужене.

3. Утворення та зростання сфери діяльності державно-приватного партнерства (державна – місцеве самоврядування – приватний бізнес) в економіці та соціальній галузі регіону; приєднання приватного бізнесу, зокрема й потенційних інвесторів, до механізмів створення програм та планів приватизації, управління комунальною власністю; використання моделей трастового управління, передача їх майна в оренду чи у власність у разі залучення інвестицій в перспективі; укладення концесійних угод;

#### **Розділ 4. Шляхи удосконалення управління об'єктами комунальної власності в умовах децентралізації**

---

приєднання до управління муніципальним майном професійних учасників ринку.

4. Контролювання технічного стану й експлуатації будівель і приміщень, встановлення потреби та змоги ремонтних робіт, здійснення експертизи проектно-кошторисної документації та актів виконаних орендарями робіт під час здійснення капітальних ремонтів будівель та приміщень; контролювання якості, а також об'єму виконаних робіт, ефективності та цільового управління комунальною власністю, що здаються в оренду; гарантування збереження муніципального майна, зокрема й приміщень, які порожні, та майне, яке вилучене.

5. Модернізація методів управління муніципальною власністю: створення результативної системи моніторингу процесів розвитку муніципальної власності, оцінки та мінімізації ризиків під час планування управління, розгляду ефективності застосування стратегічного планування статистичної та податкової інформації; застосування процесів аутсорсингу – делегування здійснення певних господарських функцій органів місцевого самоврядування державним (муніципальним) установам чи приватним структурам з наданням їм права управління комунальною власністю; використання нерухомості як інвестиційного потенціалу та як заохочення для залучення фінансів інвесторів в економіку муніципальної освіти, забезпечення державних гарантій; земельних ділянок, муніципального майна з метою впровадження перспективних інвестиційних проєктів.

6. Зростання соціального спрямування процесу управління комунальною власністю. Формування умов для збільшення значення бізнесу у розв'язанні соціальної проблематики, створення конкурентного середовища.

7. Проведення PR-кампаній інвестиційної привабливості економічної діяльності (надання відомостей певним інвесторам), виконуваної з управління комунальною власністю. Дієве залучення цільових інвесторів за допомогою

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

прямих каналів (форуми, виставки, ділові поїздки) та, крім того, за допомогою непрямих каналів, загальних та галузевих довідників та іншого, які характеризують інвестиційні змоги та потенціал регіону). Єдиним способом залучення та утримання інвесторів вважається індивідуалізація відносин з ними, що може відбуватися, базуючись на розвитку довготермінових інтеграційних зв'язків.

8. Збільшення державного контролю (відповідальності виконавчих органів) на всіх етапах впровадження стратегічних проектів та програм. Зростання особистої відповідальності керівників та осіб, котрі залучаються як керуючі, за наслідки управління та швидке ухвалення рішень щодо фактів безвідповідального ставлення до управління муніципальним майном. Організація конкурсів на посади керівників муніципальних підприємств та установ, зростання кваліфікації керівництва, строгий контроль за його діяльністю, оцінка роботи за наслідками функціонування комплексів, якими вони керують.

9. Формування відповідного програмно-технічного забезпечення з єдиним форматом інформації для державних, регіональних і територіальних органів, без котрого вкрай важко проводити належний моніторинг та ухвалювати раціональні управлінські рішення.

10. Створення умов для підготовки фахівців з питань управління власністю територіальних громад в Україні.

Можемо дійти висновку, що в розвинених державах участь членів територіальної громади в управлінні комунальною (муніципальною) власністю реалізується на стадіях підготовки, ухвалення й виконання певних управлінських рішень та, крім того, контролю за їх реалізацією. Механізми, способи і рівень впливу територіальних громад на управлінські процеси, моделі, технології, а також види взаємодії місцевих спільнот з органами місцевого самоврядування значно видозмінюються в різних країнах і можуть втілюватися в Україні в разі їх пристосування до вітчизняних обставин.

# ПІСЛЯМОВА

У монографії проаналізовано виконання актуальних наукових і практичних завдань, які полягають у розвитку теоретико-методологічного обґрунтування способів управління комунальною власністю та у розробці практичних рекомендацій щодо їх удосконалення. Результати дослідження, підтверджують досягнення поставленої мети й вирішення завдань, дають підстави сформулювати наступні висновки і практичні рекомендації:

1. Під «комунальною власністю» розуміється важливий у суспільних відносинах функціонально-економічний інститут, який визначає власність на об'єкти, ресурси та майно, що перебувають в управлінні і під контролем громади або муніципалітету. Функціонування цього інституту обумовлюється необхідністю забезпечення як раціонального використання і збереження громадських ресурсів для досягнення соціальних, економічних і екологічних цілей та отримання однойменних ефектів, так і місцевого розвитку.

Під «управлінням комунальною власністю» запропоновано розуміти спільну діяльність органів місцевого самоврядування, інституцій ринкової інфраструктури та громадськості щодо здійснення процесів володіння, користування і розпорядження об'єктами комунальної власності, розробки ефективних механізмів управління цими процесами, гармонізації економічних, соціальних і екологічних цілей управління комунальною власністю територіальних громад в контексті забезпечення сталого розвитку територій.

2. Комунальна власність має такі ключові особливості: є системою економічних відносин, які формуються між населенням та муніципальною й державною владою; належить до публічної власності; безпосередньо пов'язана з інтересами населення адміністративно-терито-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

ріальної одиниці (територіальної громади); є інструментом, призначеним для задоволення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці, шляхом вирішення питань місцевого значення; є умовою успішного існування територіальної громади, її розвитку.

3. Процеси реформи децентралізації й розвитку оновленої системи управління комунальною власністю в умовах адміністративно-територіальної реформи супроводжують потенційні ризики та виклики у сфері соціокультурної, соціальної, економічної, екологічної, безпекової політики, ефективного управління в громадах. До ризиків належать: посилення соціально-економічних диспропорцій; неефективне управління та низький професійний рівень управлінських кадрів; нечіткий розподіл повноважень щодо управління комунальною власністю. Виклики пов'язані з: функціонуванням національних меншин; формуванням нової соціальної ідентичності; професіоналізацією кадрового складу органів місцевого самоврядування; необхідністю забезпечення сталого розвитку територіальних громад; військовими діями, які вимагають адаптації стратегій управління комунальним майном з метою підтримання сталого функціонування населених пунктів та ефективного використання їх ресурсів.

4. Основними напрямками вдосконалення процесів управління муніципальною власністю є: інституційний (розвиток інституційного супроводу діяльності підприємств державного сектора економіки); програмно-цільовий (оптимізація кількості об'єктів управління комунальною власністю та перехід до пооб'єктного управління; проведення повної інвентаризації об'єктів комунальної власності з урахуванням класифікації об'єктів за ознаками); інформаційно-комунікативний (ведення реєстру комунальної власності; виявлення, облік та вжиття заходів з метою постановки на баланс безгосподарних об'єктів муніципальної власності; здійснення PR-кампаній інвестиційної привабливості економічної діяльності, що здійснюється з

використанням об'єктів комунальної власності, шляхом активного залучення інвесторів через прямі й непрямі інформаційні канали (веб сайти, рекламні матеріали (статті, публікації, інформаційні бюлетені), загальні та галузеві довідники тощо)); державноприватне партнерство (залучення приватних інвесторів до формування програм приватизації, розпорядження та використання комунального майна); використання моделей трастового управління державними (муніципальними) підприємствами, передача їхнього майна в оренду або у власність за умови подальшого залучення інвестицій; щодо здійснення контролю (за технічним станом і експлуатацією будівель та приміщень, за ефективністю та цільовим використанням об'єктів комунальної власності, що здаються в оренду); експертний (проведення експертизи проектно-кошторисної документації); безпековий (забезпечення безпеки муніципального майна, зокрема, тимчасово порожніх приміщень та вилученого майна); природоохоронний (оновлення методів управління комунальною власністю та земельними ресурсами в контексті забезпечення сталого розвитку).

5. Групування передумов процесів становлення і розвитку комунальної власності в Україні та обґрунтування їх впливу на ці процеси, здійснене у роботі, уможливить цільове управління комунальним майном ТГ. Передумови згруповано на: соціально-економічні (децентралізація влади; потреба підтримки інфраструктури; розвиток місцевого господарства; формування і розвиток публічного простору; сталий розвиток; інклюзивний розвиток) та організаційно-правові (законодавчий супровід місцевого самоврядування; реформування державного управління; процес європейської інтеграції; професіоналізація публічної служби; інформатизація суспільства; активізація участі громадськості в управлінні комунальним майном).

6. Вибір механізму управління муніципальною власністю в Європейських країнах визначається з урахуванням історичних особливостей, соціально-економічної

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

орієнтації країни, думки місцевого населення. Використання цієї константи у вітчизняному процесі такого управління вказуватиме на покладення в його основу ціннісного підходу, оскільки уможливить не тільки повніше задоволення інтересів і потреб місцевих жителів, а й їх участь у збереженні цінності територіальної громади, захисті її майнових прав, зміцненні її потенціалу, розвитку іміджу, формуванні бренду території, забезпеченні її сталого й інклюзивного розвитку та формуванні соціально-економічної та екологічної інфраструктур. Імплементация кращого міжнародного досвіду управління комунальною власністю в українську практику такого управління вимагає вдосконалення: правового супроводу управління комунальною власністю; професійної підготовки працівників органів місцевого самоврядування і комунальних підприємств; використовуваних в процесі такого управління інформаційних технологій; інформаційно-комунікативної взаємодії з громадськістю; процесу залучення інвестицій у комунальний сектор.

7. Управління комунальною власністю, здійснюване на засадах управління якістю, дозволить ТГ отримати переваги економічного (збільшити дохідну частину місцевого бюджету; диференціювати земельні ділянки за їх можливим цільовим використанням); інформаційного (сформувавати чіткий перелік об'єктів нерухомості та здійснити реєстрацію прав власності; оптимізувати кількість місцевих підприємств); природоохоронного (сформувавати екологобезпечне середовище для життєдіяльності в громаді; раціонально використовувати наявні природні ресурси); технічного (автоматизувати процес управління комунальною власністю ТГ на всіх його етапах та забезпечити його належний інформаційно-комунікативний супровід); кадрового (розвинути знаннєві і комунікаційні навички, стратегічні компетенції персоналу в питаннях управління комунальною власністю з урахуванням місцевих потреб та тенденцій) характеру.

8. Здійснений аналіз стану управління комунальною власністю в територіальних громадах (Байківецькій, Васильковецькій, Полянській, Чигиринській) трьох областей західного регіону (Волинської, ІваноФранківської та Тернопільської) за обраними показниками показав, що він відповідає наступним критеріям ефективності: місцева влада має достатнє коло повноважень у забезпеченні процесу муніципального управління; зазнають розвитку взаємовідносини місцевих органів влади з підприємствами та організаціями, розташованими на території муніципального утворення. Поряд із цим проблемними і неефективними залишаються такі аспекти управління комунальною власністю ТГ: значні обсяги нецільових втрат і недостач під час використання комунальних ресурсів, зокрема, щодо передачі приміщень або майна в оренду чи у приватизацію; непрозорим є управління комунальним майном на різних рівнях; високою є витратність в утриманні комунального майна; недостатньо використовується потенціал комунальної власності ТГ для задоволення соціальних і екологічних потреб населення; неповноцінно використовується стратегічний підхід в узгодженні економічних, соціальних і екологічних критеріїв управління комунальною власністю. Усуненню цих проблем і вдосконаленню управління комунальною власністю в ТГ сприятимуть: вдосконалення регуляторного середовища; залучення інвестицій; управління майном на засадах партнерства й приватизації; інвентаризація майна і оптимізація майнових портфелів; планування варіантів використання об'єктів нерухомості (продаж, передача в оренду, передача в управління, передача в заставу, внесення як вклад до статутного капіталу товариства тощо).

9. Для аналізу впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування використано PEST-аналіз. Попри позитивний вплив політичних, економічних, соціальних і технологічних факторів на процес управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самовряду-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

вання, встановлено наслідки негативного впливу політичних (часткова втрата рентабельності через сповільненість управлінських змін; відсутність у органів управління на всіх рівнях легітимних прав для розпорядження земельними ділянками, що не мають меж, не поставлені на кадастровий облік і не пройшли юридичну реєстрацію; недосконала земельна політика та безсистемне управління земельними ресурсами; рейдерство), економічних (зниження фінансової рентабельності від оренди комунального майна або часткова втрата рентабельності) та технологічних (старіння матеріально-технічної бази комунальних підприємств наслідком чого є збільшення імовірності зростання витрат на утримання та капітальний ремонт комунальних підприємств) факторів. Усуненню цього негативного впливу спрятимуть: вдосконалення законодавства в сфері управління комунальною власністю територіальних громад; об'єктивізація інформації про права на землю та просторові характеристики ділянок, що мають бути відображені у документах кадастру об'єктів нерухомості; раціоналізація управління комунальною власністю (земельними фондами) ТГ в умовах децентралізації влади.

Під «ефективним управлінням комунальною власністю територіальної громади» запропоновано розуміти спільну, збалансовану за інтересами діяльність усіх стейкхолдерів такого управління щодо володіння, користування і розпорядження об'єктами муніципальної власності та розробки ефективних механізмів управління цими об'єктами, яка є: економічно, соціально, організаційно і екологічно ефективною; чітко цілеорієнтованою і функціонально навантаженою; переслідує мету забезпечення територіальних і суспільних інтересів, а також гармонізації економічних, соціальних і екологічних аспектів управління комунальною власністю в контексті забезпечення сталого розвитку території.

10. Програма ефективного управління комунальною власністю територіальної громади повинна бути системним та структурованим планом дій, розробленим ОМС з

метою забезпечення ефективного та сталого управління об'єктами комунальної власності. Вона включає пріоритети, завдання, методи, інструменти та ресурси, які спрямовані на раціоналізацію використання майна, що перебуває у комунальній власності конкретної ТГ, шляхом покращення взаємодії усіх учасників управління цією власністю, контролю за їх діяльністю щодо управління та розпорядження комунальним майном, визначення відповідальності за невиконання чи несумлінне виконання наданих повноважень щодо управління комунальним майном. Реалізація запропонованої програми ефективного управління комунальною власністю ТГ дозволить отримати такі переваги: досягти оптимального співвідношення централізованого управління і господарської самостійності муніципальних утворень; забезпечити збалансованість виробничо-економічного, соціального і екологічного розвитку муніципальних утворень, зміцнення народногосподарської єдності та цілісності економічного простору країни; вирішити громаді власні соціо-еколого-економічні проблеми управління комунальною власністю з урахуванням загальнодержавних інтересів; реалізовувати заходи, спрямовані на підвищення життєвого рівня населення територіальної громади, і одночасно на вирішення проблем регіону та України в цілому.

11. У монографії представлено модель ефективного використання комунальної власності територіальної громади. Її метою є формування більш сприятливих умов для розвитку територіальної громади (економічних, соціальних, інвестиційних, інфраструктурних, комунікаційних, екологічних), забезпечення можливостей для розвитку малого й середнього бізнесу задля зростання надходжень до місцевого бюджету та збільшення доходів домогосподарств. Суб'єктами впровадження цієї моделі визначено: домогосподарства, бізнес, органи місцевого самоврядування. До форм використання комунального майна у запропонованій моделі віднесено: безоплатну передачу у дер-

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

жавну власність; самостійне використання комунального майна; продаж комунального майна спільної власності; спільне використання об'єктів комунальної власності; відчуження, оренду, приватизацію і заставу комунального майна. Основні ефекти від реалізації пропонованої моделі отримають: держава (у вигляді соціально-економічного і екологічного розвитку території, створення безпечного середовища життєдіяльності для місцевих мешканців тощо); ОМС (наприклад, у вигляді покращення співпраці з бізнесом, посилення довіри до діяльності владних структур, покращення якості пропонованих мешканцям послуг тощо); територіальна громада (приміром, через можливість впливати на розвиток своєї території, активно брати участь у процесі управління комунальною власністю громади тощо).

Оптимізацію системи використання комунального майна в рамках авторської моделі ефективного використання комунальної власності територіальної громади запропоновано здійснювати за такими напрямками як: інвестиційний (широко впровадити інвестиційні програми розвитку комунальної інфраструктури на основі співпраці органів місцевого самоврядування та суб'єктів підприємницької діяльності); економічний (поєднати бюджетне фінансування об'єктів комунального сектору з можливостями отримання доходу від комерційних проектів; встановити оптимальні пропорції витрачання коштів на потреби розвитку комунального сектору, задовольняючи при цьому попит на комунальні послуги населення громади; забезпечити фінансову підтримку діяльності підприємств, які у розвитку громади є стратегічним пріоритетом); комунікаційний (розвивати нові комунікаційні зв'язки у комунальному секторі з метою залучення та акумулювання приватних інвестицій); інноваційний (застосовувати ефективні форми використання об'єктів комунальної власності (в тому числі, довірче управління)).

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

## REFERENCES

1. Августин Р. Р., Демків І. О. Удосконалення системи менеджменту в органах місцевого самоврядування на прикладі управління розвитком локальних інтегрованих структур. Академічні візії. 2023. № 16. URL: <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/view/403/372>.

2. Августин Р. Світовий та вітчизняний досвід управління комунальною власністю міста. Наукові записки. 2004. Вип. 17. С. 57–60.

3. Августин Р., Демків І. Інструментарій політики розвитку та зміцнення конкурентоспроможності економіки територіальних громад. Modeling the development of the economic systems. 2023. № 2. С. 28–33.

4. Адамов Б. І. Проблеми управління комунальною власністю в Україні. URL: [http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/4384/st\\_26\\_2.pdf?sequence=1](http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/4384/st_26_2.pdf?sequence=1).

5. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. Харків, 2004. 278 с.

6. Алексєєв В. М. Основні напрями розвитку власності територіальних громад в Україні. Університетські наукові записки. 2008. № 1. С. 316–321.

7. Алексєєв В. М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади : дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2005.

8. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях. Січень-вересень 2018 року. Державна аудиторська служба України: сайт. URL: [dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=143678](http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=143678).

9. Андрєєва О. Ю. Організаційні аспекти управління комунальними ресурсами міста. Проблеми системного підходу в економіці: електронне наукове фахове видання. 2012. № 2.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/2012\\_2/Andreeva\\_212.htm](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/2012_2/Andreeva_212.htm).

10. Андрощук О. Конструювання територіального устрою України: від проектів до спроб реалізації (кінець XX - початок XXI ст.). Регіональна історія України. 2007 Вип. 1. С. 189–193.

11. Анікіна М.В. Муніципальна власність та її роль у місцевому самоврядуванні. Право та політика. 2009. № 9. С. 1844–1848.

12. Байковецька територіальна громада. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada/4583>.

13. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/4777>.

14. Батанова Н. М. Конституційне забезпечення децентралізації влади в Україні у контексті європейського досвіду. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2021. Вип. 90. С. 19–29.

15. Бедрій Р. Б. Об'єкти комунальної власності в Україні: конституційно-правовий аспект. Наук. вісн. Львів. держ. університету внутр. справ. 2015. № 4. С. 75–83.

16. Бобровська О. Ю., Замковий О. І. Комунальна власність як економічний базис формування, існування й розвитку місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 1. С. 246–258.

17. Бойко Ю. В. Концептуальні основи побудови механізму організаційно-правового забезпечення муніципальної реформи в Україні. Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики : матеріали II Міжнародної наук.-практ. конф. студентів, аспірантів і молодих учених (15 березня 2013 р.). Маріуполь : МДУ, 2013. С. 31–33.

18. Боклет Р. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори. України. 1995. № 1–2. С. 156–165.

19. Бондаренко І. О. Особливості правового статусу територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 61. С. 136–144.

20. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2013. 17 с.

21. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2013. 205 с.

22. Борсук Н. Я. Комунальні підприємства як об'єкти управління комунальною власністю. Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. 2016. № 6. С. 46–49. (Серія «Юридичні науки»).

## Список використаних джерел

---

23. Борсук Н. Я. Критерії ефективного управління комунальною власністю: правовий аспект. Наука і правоохорона. 2014. № 3(25). С. 22–27.

24. Борсук Н. Я. Методи управління комунальною власністю: організаційні та економічні прояви. Форум права. 2016. № 4. С. 41–45.

25. Борсук Н. Я. Облік як етап управління комунальною власністю: організаційні та правові питання. Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2016. № 6. С. 94–96.

26. Борсук Н. Я. Стадії управління комунальною власністю: проблеми законодавства та судової практики. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. Вип. 46 (1). С. 114–117. (Серія : Право).

27. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. Київ. 2017, 107 с.

28. Бурдяк В. І. Регіональні практики формування органів влади в ОТГ Чернівецької області. Влада та управління. 2019. Вип. 6. С.98–108

29. Вакарчук К. В. Іспанська модель децентралізації: досвід для України. Політичні інститути та процеси. 2016. Вип. 4. С. 46–48.

30. Васильєва Н. В. Японська модель інноваційного розвитку периферійних територій. Інвестиції : практика і досвід. 2011. № 6. С. 72–74.

31. Васильковецька територіальна громада. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada/4591>.

32. Волинець Т. В. Власність об'єднаної територіальної громади. Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки. 2018. Вип. 6. С. 202–209.

33. Волинець Т. В. Підстави набуття права комунальної власності територіальними громадами. Європейські перспективи. 2016. Вип. 2. С. 99–104.

34. Волинець Т. В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності. Наше право. 2016. № 2. С. 157–161.

35. Волошин О. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1031>.

36. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монограф. Полтава : ПУЕТ, 2012. 341 с.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

37. Гайко Є. Ю. Проектне фінансування комунальної інфраструктури: світова практика. Економіка і прогнозування. 2008. № 1. С. 145–154.
38. Герман М. Основи управління комунальної власності. Буковин. вісн. держ. служби та місцевого самоврядування. 2011. № 2. С. 41–42.
39. Глазов О. М. Практика співробітництва територіальних громад України в умовах децентралізації. Бізнес Інформ. 2022. № 7. С. 74–78.
40. Глинська О. В. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності. Форум права. 2012. № 2. С. 120–125.
41. Глух М. В. Правові основи фінансування комунального господарства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008.
42. Голик Ю. Ю. Підзвітність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правові аспекти. Аналіт.порівн. правознавство. 2022. № 5. С. 17–22.
43. Голосніченко І. П. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю. URL: <http://www.sociojournal.kpi.kiev.ua/archive/2012/1/24.pdf>.
44. Голуб В. Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gvfusd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gvfusd.pdf).
45. Горошкова Л. А. Багатовекторна модель управління програмою децентралізації управління в Україні. Економічний вісник університету. 2022. Вип. 55. С. 83–97.
46. Господарський кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
47. Гош О. Політична економія. К.: Преса України. – 1999. – 319 с.
48. Гринько С. Д. Право власності на землю територіальних громад. Університетські наукові записки. 2020. № 6. С. 174–183.
49. Гриценко А. Наука та мистецтво інституційного будівництва. Інституційна архітектура та механізми економічного розвитку: Матеріали наукового симпозиуму. Х.: ХНУ, 2005. С. 20–31.
50. Грицишин В., Ольшанський О. Управління комунальною власністю міста: особливості застосування концесії. Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 1. С. 128–133.
51. Грудницька С. М., Єгорова Ю. В. Концесія та концесійний договір: проблеми визначення понять. Вісн. Донец. нац. університету. 2014. Вип. 1. URL: <http://jvestnik-s.donnu.edu.ua/article/view/429>.

## Список використаних джерел

---

52. Гуляк О. О. Проблеми та перспективи обліку майна комунальної власності в Україні. Теорія та практика державного управління. 2010. № 2 (29). С. 52–59.

53. Гуськова І. Б. Особливості управління комунальною власністю як специфічною формою групової власності. Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 4. С. 162–167.

54. Гуськова І. Б. Система управління комунальною власністю. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 35. С. 229–235.

55. Двігун А. О. Проблеми та перспективи розвитку освіти як чинники сталого розвитку громад. Review of transport economics and management. 2021. Iss. 5(21). P. 15–20.

56. Дейнеко Л., Романюк І. Децентралізація як фактор розвитку місцевого самоврядування: понятійний аспект. Управління інноваційним розвитком територій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Дніпропетровськ, 30 жовтня – 30 листопада). 2015. ДРІДУ НАДУ, 2015. Дніпропетровськ. С. 20–22.

57. Демиденко В. О. Гомеостаз у теорії та практиці муніципального права як комплексної галузі України. Філософські та методологічні проблеми права. 2019. № 2 (18). С. 109–115.

58. Державна служба статистики України. Офіц. веб-сайт. URL: <https://ukrstat.gov.ua>.

59. Дмитренко Т. Л. Децентралізовані фінанси в сучасній фінансовій системі: розвиток та ризики. Наукові праці НДФІ. 2022. Вип. 1. С. 55–68.

60. Дорош А. Й. Нові підходи до територіального планування в Україні з врахуванням децентралізаційних процесів та досвіду Австрії. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 3. С. 79–84.

61. Драган І. Розвиток житлово-комунального господарства як пріоритет соціальної політики держави. Інвестиції : практика та досвід. 2010. № 21. С. 84–87.

62. Дробот І. О. Земельна власність як засіб формування ініціативи населення в організації життєдіяльності територіальної громади. Публіч. адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2017\\_2\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_18).

63. Дробот І., Рачинський А. Формування відносин з управління комунальною власністю: організаційно-правовий аспект. Публіч. управління: теорія та практика. 2011. № 4. С. 149–154.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

64. Дурнева Ю. А. Правовий статус суб'єктів господарювання комунального сектора економіки: дис. - канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2012.

65. Елерс Д. Місцеве самоврядування в Німеччині. Держава і право. 2002. № 3. С. 68–74.

66. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

67. Єсіна В. О. Ефективне управління комунальною власністю територіальної громади. «Інтернаука. Серія : Економічні науки. 2022. № 2. С. 29–35.

68. Задорожний Г. В. Собственность и экономическая власть. Харків : Основа, 1996. – 139 с.

69. Закоморна К. Самоврядування (місцевої автономії) в КНР. Конституційне право. 2017. № 2. С. 183–187.

70. Закон України. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 р. № 2269 – URL: [VIII//ZAKON.RADA.gov.ua/Laws/Show/2269-19](http://zakon.rada.gov.ua/Laws/Show/2269-19).

71. Замковий О. І. Формування нових теоретико-методологічних підходів до управління власністю територіальної громади. Економічний вісник Національного гірничого університету. 2011. № 4. С. 42–48.

72. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. / За заг. ред. П. В. Ворони. Х.: «Магістр», 2009. 280 с.

73. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>.

74. Ігнатенко Р. В. Практика формування фінансових ресурсів регіонального бюджету в умовах фінансової децентралізації (на прикладі обласного бюджету Одеської області). Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. 2020. Вип. 99. С. 92–102. Серія : Економічна.

75. Іртищева І. О. Оцінка параметрів сучасного рівня екологічно сталого розвитку сільських територій. Економіст. 2014. № 12. С. 53–57.

76. Іртищева І. О. Фактори та особливості екологічно сталого розвитку сільських територій в умовах глобальних викликів. Актуальні проблеми економіки. 2015. № 1. С. 302–310.

77. Капліна Ю. І., Архипенко С. В. Методика оцінки системи управління якістю органів публічної влади. Public administration and ecology, 2019. № 4. URL: <https://www.ukrlogos.in.ua/10.11232-2663-4139.04.18.html>.

## Список використаних джерел

---

78. Касич А. О. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації на економічний розвиток країни. Актуальні проблеми економіки. 2016. № 8. С. 16–21.

79. Кізюн Л. Особливості суб'єктного складу відносин комунальної власності на землю. Земельне право. 2019. № 7. С. 75–78.

80. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами. Державна служба статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpy/ukr/EDRPU\\_2021/ks\\_opfg/arh\\_ks\\_opfg\\_21.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpy/ukr/EDRPU_2021/ks_opfg/arh_ks_opfg_21.htm)

81. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 209 с.

82. Ковалевська О. П. Адміністративно-правове забезпечення функціонування інституту комунальної власності в Україні: дис. - канд. юрид. наук. Київ, 2009. 200 с.

83. Коваленко, С. Зміцнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Актуальні проблеми економіки, 2017. № 6, С. 189–190.

84. Ковальова О. М. Практичні аспекти управління майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 3. С. 186–193.

85. Ковальова О. М. Система управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області: стан, проблеми та шляхи вдосконалення. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 4. С. 121–128.

86. Ковальова О. М. Формування, запровадження та розвиток комунальної власності в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2010. Вип. 1 (37). С. 351–358.

87. Ковбасюк, Ю., Ващенко, К., Толкованов В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, 2014. С. 18–19.

88. Кожина А. В. Особливості проведення та наслідки децентралізації в Японії: досвід для України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=859>.

89. Конституційна Асамблея розглянула питання реформи місцевого самоврядування. URL: <http://www.president.gov.ua/news/25484.html>.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

90. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

91. Коханій М. С. Стан та напрями удосконалення нормативноправового регулювання управління комунальною власністю територіальних громад в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2022. № 17. С. 135–143.

92. Круглашов А. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного управління. 2021. №2. Том 9. С. 68–76.

93. Круглашов А. М. Нормативно-правові та концептуальні засади процесів децентралізації влади в Україні (2014–2020 рр.). Медіафорум: аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент. 2022. Т. 10. С. 64–83.

94. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю : уроки для України. Громадянське суспільство. 2008. № 5(7) С. 12–15.

95. Кулинич А. П. Особливості права комунальної власності на землю в об'єднаних територіальних громадах. Часопис Київського університету права. 2018. № 2. С. 261–265.

96. Кулинич А. П. Правовий режим земель міських територіальних громад в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2019. 18 с.

97. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. Механізми державного управління. 2018. № 29 (68). С. 102–109.

98. Лазня І. В. Відносини власності в умовах формування ринкової економіки. – К.: Логос, 1997. – 315 с.

99. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 3. URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=266>

100. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Міське самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. К. : 2017. 110 с.

101. Лелюк М. П. Удосконалення системи управління комунальною власністю в органах місцевого самоврядування. Теорія і практика державного управління. 2013. Вип. 6. С. 102–105.

102. Лиска О. Г. Вплив територіальних громад на процеси управління комунальною власністю: закордонний досвід. Державне будівництво. 2011. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu\\_2011\\_2\\_39.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2011_2_39.pdf).

## Список використаних джерел

---

103. Лібанова Е. М. [виступ на засіданні «круглого столу»] // Адміністративно-територіальна реформа : завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності : мат. «круглого столу» / за ред. З.С. Варналія. К. : НІСД, 2005. С. 21–23.

104. Лісовий кодекс України: Кодекс України від 21.01.1994 № 3852XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>.

105. Лучко М. Р. Децентралізація: окремі питання методики аналізу ефективності управління коштами місцевих бюджетів. Галицький економічний вісник. 2018. № 2. С. 121–128.

106. Лях Т. Л. Методи оцінки територіальною громадою власних потреб. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Педагогіка. Соціальна робота. 2022. Вип. 1. С. 178–181.

107. Макарова Є. П. Муніципальне майно: проблеми сучасного теоретичного аналізу. Актуальні проблеми науки, економіки та освіти ХХІ століття. 2012. Ч. 1. С. 164–181.

108. Маковецький А. Окремі питання здійснення права власності територіальними громадами в умовах воєнного стану. Юридичний вісник. 2022. № 3. С. 181–187.

109. Макроекономіка / За ред. В. Базилевича. К.: Знання, 2007. 703 с.

110. Малець А. В. Характеристика ризиків місцевих запозичень. Інвестиції : практика та досвід. 2011. № 3. С. 108–110.

111. Мамонова В. В., Сердюкова О. Є. Управління об'єктами комунальної власності: проблеми та шляхи їх вирішення. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 3 (34) URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/20113/doc/3/01.pdf>.

112. Мамонова В. Підвищення ефективності використання матеріальної основи місцевого самоврядування: впровадження концесійних відносин. VIEĽOĽI POLITIKA IR ADMINISTRATIVAS PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION. 2011. T. 10. №. 1. P. 103–114.

113. Мандибуря В. О. Інституційна архітектоніка власності та закономірності її функціонування. Інституційна архітектоніка та механізми економічного розвитку: Матеріали наукового симпозиуму. Х.: ХНУ, 2005. С. 110–116.

114. Мануїлова К. В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 15. С. 96–99.

115. Маркс К. До критики політичної економіки. Маркс К., Енгельс Ф. Твори. – 2-е вид., – Т. 13, С. 3–167.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

116. Мельник Л. Е., Душин Б. В., Карпенко А. Н., Мельник Л. Л. Собственность в рыночной системе хозяйствования. – Дніпропетровськ: Січ. –1999. – 159 с.

117. Миговський М. Л. Окремі аспекти реалізації повноважень органів місцевої влади та самоврядування щодо управління спільною власністю територіальних громад на обласному рівні. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 19. С. 126–129.

118. Миговський М. Л. Проблеми становлення інституту спільної власності територіальних громад. Економіка та держава. 2011. № 2. С. 138–141.

119. Миговський М. Л. Функціональні форми управління майном комунальної та спільної власності територіальних громад. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2011\\_9\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_9_9).

120. Мигун М. Д. Досвід багатоступенюваної децентралізації влади в зарубіжних країнах: уроки для України. Просторовий розвиток. 2022. Вип. 2. С. 216–228.

121. Мирзабекова Е. Система органів місцевого самоврядування Японії. Наука онлайн: Міжнародний електронний науковий журнал. 2019. № 6. URL: <https://nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/6/sistemaorganov-mestnogo-samoupravleniya-yaponii/>

122. Мішина Н. Муніципальна реформа в Україні: стан і перспективи. Право України. 2018. № 4. С. 126–138. С. 126.

123. Монастирський Г. Л. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2014. Вип. 119(2). С. 15–22.

124. Монастирський Г. Л., Волосюк М. В. Гармонізація соціальних та економічних складових розвитку інфраструктури територіальних громад. Проблеми економіки. 2023. № 1 (55). С. 86–95.

125. Моніторинг передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/768/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D1%87%D0%B0\\_%D0%BC%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%B0\\_12.02.21.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/768/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D1%87%D0%B0_%D0%BC%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%B0_12.02.21.pdf).

126. Моргун В. В. Проблеми управління майном територіальної громади. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 3. С. 145–152.

## Список використаних джерел

---

127. Музика Л. А. Правовідносини комунальної власності: співвідношення приватних і публічних інтересів. Громадянське суспільство і політика органів місцевого самоврядування (проблеми теорії та практики): матеріали наук.-практ. українсько-польської конф. (Львів, 4–5 берез. 2002 р.). Львів, 2003. С. 207–215.

128. Музика Л. А. Проблеми права комунальної власності в Україні: монографія. Київ: Атіка, 2006. 225 с.

129. Музика Л. А. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2002. № 2. С. 100–103.

130. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навч. посібник. Київ: Правова єдність, 2009. 224 с.

131. Мулеса Е. В. Соціальна відповідальність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка. 2022. Вип. 1. С. 67–72.

132. Муніципальний менеджмент [Текст] : навч. посіб./ А.Ф.Мельник, Г.Л.Монастирський, О.П.Дудкіна; за ред. д.е.н., проф. А.Ф.Мельник. – Тернопіль : Економічна думка, 2005. – 416 с.

133. Мунько А. Ю. Удосконалення управління муніципальною власністю у контексті розвитку системи місцевих фінансів: портфельний підхід. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-3/doc/2/13.pdf>.

134. Настіна О. І. Передача земель державної власності у власність територіальних громад як підстава виникнення права комунальної власності на землю в Україні. Право. Людина. Довкілля. 2019. Vol. 10, № 3. С. 42–48.

135. Настіна О. І. Становлення правового регулювання у сфері закріплення статусу територіальних громад як суб'єктів комунальної власності на землю. Право. Людина. Довкілля. 2021. Vol. 12, № 2. С. 49–55.

136. Нехайчук Д. В., Нехайчук Ю. С. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування: сучасні виклики. Проблеми матеріальної культури. Економічні науки. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/92884/08-Nekhaychuk.pdf?sequence=1>.

137. Нема О. С. Комунальна власність: специфіка реформування системи управління. Збірник наукових праць: Ефективність державного управління. 2004. Вип. 5. С. 404–411.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

138. Новак В. В. Організаційно-правові питання соціального партнерства органів державної влади та громадських об'єднань в Україні : стан та перспективи розвитку : дис- канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. К., 2008. 265 с.

139. Новак О. О. Ознаки права спільної власності територіальних громад. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 2. С. 70–74.

140. Олешко А. А. Ключові аспекти модернізації менеджменту в інститутах публічного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 3. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/dy/article/view/1255/1264>

141. Олешко А. А., Бондаренко С. М., Діденко Є. О. Удосконалення підходів до створення системи управління якістю в органах місцевого самоврядування. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 7. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/7\\_2020/3.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/7_2020/3.pdf)

142. Олешко А. А., Павлюк К. М. Цифрова трансформація сфери управління комунальним майном міста. Держава та регіони. Серія «Публічне управління та адміністрування». 2022. № 3. С. 84–88.

143. Ольшанський О. В. Особливості управління комунальною власністю міста. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Харків. 2004 р. №2 (20). Ч. 1. С. 174–179.

144. Ольшанський, О. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. Актуальні проблеми державного управління, 2015, № 2, С. 98–99.

145. Омельчук О. І. Методологічні аспекти оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 4(27). С. 107–113.

146. Онищук Г. І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика. К., 2002. 439 с.

147. Організація та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : наук. розробка / авт. кол. : О. Д. Лазор, Х. М. Кохалик та ін.; за наук. ред. О. Д. Лазор. К. : НАДУ, 2009. 44 с.

148. Основи економічної теорії. Кн. 1 // За ред. Ю. Ніколаєнка. – К.: Либідь, 1998. – 271 с. 6, с. 44.

149. Основи економічної теорії: політичний аспект. // За ред. Г. Н. Климка та В. П. Нестеренка. – К.: Вища школа, 1994. – 559 с.

## Список використаних джерел

---

150. Оцінка фінансових показників бюджетів 872 ОТГ: рейтинг за 9 місяців 2020 року. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12952>.

151. Падалко Г. В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект. Держава і право : зб. наук. пр. 2012. Вип. 57. С. 123–129.

152. Первомайський О. О. Добровільне об'єднання територіальних громад: проблеми в правовому регулюванні відносин власності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 34 (1). С. 100–103.

153. Петкова Л. О. Удосконалення системи міжбюджетних відносин у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні. Фінанси України. 2006. № 9. С. 47–55.

154. Петришин, О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 25. С. 195–207.

155. ПКУ від 05.11.1991 № 311 Про розмежування держмайна між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальна).

156. Положий В. М., Чижов Л. П. Власність: економічний аспект. Суми: Мрія – ЛТД, 1998. 79 с.

157. Поняття комунальної власності. Історія формування комунальної власності в Україні. URL: <http://ipro.org.ua/ПОНЯТТЯ-КОМУНАЛЬНОЇ-ВЛАСНОСТІ-ІСТОР>

158. Попова К. Г. Категоріальні аспекти управління комунальною власністю громад та їхніх об'єднань. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. ХВид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. Вип. 3 (58). С. 49–56.

159. Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку: монографія / під заг. ред. В. А. Устименка. Донецьк: Юго-Восток, 2013. 524 с.

160. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15#Text>.

161. Про власність: Закон Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20.

162. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26.11.2015 № 837-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-19#Text>.

## **КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

---

163. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

164. Про енергетичну ефективність: Закон України від 21.10.2021 № 1818-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1818-20#Text>.

165. Про енергоефективність будівель: Закон України від 22.06.2017 № 2118-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-19#Text>.

166. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

167. Про концесію: Закон України від 03.10.2019 № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text>.

168. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 трав. 1997 р. Відом. Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

169. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9 квіт. 1999 р. Відом. Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

170. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР від 07.12.1990 Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. 3 2. Ст.5.

171. Про Національну поліцію: закон України від 2 лип. 2015 р. Відом. Верховної Ради. 2015. № 40–41. Ст. 379.

172. Про органи самоорганізації населення: закон України від 11 лип. 2001 р. Відом. Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.

173. Про оренду державного і комунального майна: закон України від 10 квіт. 1992 р. Відом. Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 416.

174. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 3 березня 1998 р. № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.

175. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998. № 147/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147>.

176. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10.01.2002 № 2918-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2918-14#Text>.

177. Про прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.

## Список використаних джерел

---

№ 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

178. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 №2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>.

179. Про ринок природного газу: Закон України від 09.04.2015 № 329VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text>.

180. Про тепlopостачання: Закон України від 02.06.2005 № 2633-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2633-15#Text>.

181. Процків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень. Галицький економічний вісник. № 2(27). С. 96–102.

182. Публічна кадастрова карта. URL: [map.land.gov.ua](http://map.land.gov.ua).

183. Пустовійт Р. Інституціональна теорія та економічний розвиток: генезис і сучасність. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2003. № 2. С. 26–33.

184. Пустовой В. С. Історія централізації та децентралізації Української держави: правові аспекти. Актуальні проблеми держави і права. Вип. 60. С. 433–440.

185. Регіональне та місцеве самоврядування. URL: [https://pidru4niki.com/1212012458768/pravo/regionalne\\_mistseve\\_samovryaduvannya](https://pidru4niki.com/1212012458768/pravo/regionalne_mistseve_samovryaduvannya).

186. Реєстр об'єктів нерухомого майна комунальної власності. URL: [http://shuliak.blogspot.com/2009/11/blog-post\\_5827.html](http://shuliak.blogspot.com/2009/11/blog-post_5827.html).

187. Рейтинг фінансових показників ОТГ за 2020 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13333>.

188. Річна звітність про виконання дохідної частини Зведеного бюджету України за 2016–2020 рр. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogobyudzhetu>.

189. Робертс Н. А. Руководство по управлению государственным имуществом для должностных лиц местных органов власти. Бюлетень Асоціації міст України. 1996. № 9. С. 23–30.

190. Романів В. Я. Строк і орендна плата: істотні умови договору оренди державного і комунального нерухомого майна. Вісн. Запоріж. нац. університету. 2015. № 4 (II). С. 21–28.

191. Романова Н. Г. Оптимізація управління комунальною власністю територіальних громад в Україні. Держава та регіони. 2016. № 1(53). С. 157–162.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

192. Савченко В. Ф. Державне регулювання відносин власності у ринковій економіці. Науковий вісник Полісся. 2015. Вип. 3. С. 9–18.

193. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління. К., 2001. 415 с.

194. Свірідов І. І. Правові засади розвитку комунальної власності у структурі економічної основи місцевого самоврядування. Напрями реформування місцевого самоврядування. 2011. № 3 (34). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/20113/doc/3/07.pdf>.

195. Семенцова О.В., Паламарчук І. В., Старикова С. О. Методи оцінки ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування. Публічне управління та митне адміністрування. 2021. Вип. 1 (28), С. 53–57.

196. Склярєнко І. Поняття, ознаки та види комунальної власності як виду публічного майна. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 2 (18). 2019 р. С. 77–82.

197. Сментина Н. В. Економічний профіль територіальної громади як інструмент активізації місцевого економічного розвитку. Академічний огляд. 2020. №2 (53). С. 29–38.

198. Сментина Н. В. Оцінка ефективності використання комунальної власності. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2125/1/Оцінка%20ефективності%20використання%20комунальної%20власності.pdf>

199. Сментина Н. В. Планування економічного розвитку об'єднаних територіальних громад. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука. Серія: «Економічні науки». 2020. № 11 (43) 1 том. С 95–101.

200. Сментина Н. В. Характеристика системи управління комунальною власністю в Україні. Вісник Хмельницького національного університету. 2011. № 2. Т. 1. С. 47–51.

201. Сментина Н. В., Карпов В. А., Корольова Т. С. Особливості актуалізації стратегії розвитку Лиманської територіальної громади з огляду на виклики воєнного часу. Науковий вісник Одеського національного економічного університету. Збірник наукових праць. 2022. № 8 (297). С. 71–82.

202. Сментина Н. В. Формування системи ефективного управління комунальною власністю. Вісник соціально-економічних досліджень. Вип. 21 / Одес. держ. екон. ун-т. Одеса: ОДЕУ, 2005. С. 251–255.

203. Соколов А.В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 4, 2014. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=901>.

## Список використаних джерел

---

204. Соловей Н. С. Поняття та сутність права комунальної власності в Україні. Наше право. 2015. № 4. С. 36–38.

205. Соляник К. Є. Муніципалітети як органи місцевого самоврядування в Україні. Аспекти самоврядування. 2003. № 2 (18). С. 29–31.

206. Статут територіальної громади міста Тернополя. URL: [http://www.rada.te.ua/normativniedokument/proekt\\_statutu\\_gromadi/10633.html](http://www.rada.te.ua/normativniedokument/proekt_statutu_gromadi/10633.html).

207. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.

208. Тимечко І. Р. Інституційні особливості управління власністю територіальної громади. Економіка України. 2020. № 9. С. 37–47.

209. Тимощик Л. П. Власність територіальних громад як основа їх економічної самостійності. Європейські перспективи. 2014. № 8. С. 37–43.

210. Тимощик Л. П. Загальнотеоретичні підходи до підвищення ефективності управління власністю територіальної громади як запоруки її економічного розвитку. Modern economics. 2020. № 21. С. 219–223.

211. Ткачик Ф. Д. Моніторинг дотаційності бюджетів об'єднаних територіальних громад. Економіка та суспільство. 2021. № 26. URL: <file:///C:/Users/Мама/Downloads/398-Текст%20статті-385-1-10-20210614.pdf>.

212. Ткачик Ф. П. Науково-концептуальні положення розвитку фіскального федералізму в Україні. Вісник Херсонського національного технічного університету. 2020. Вип. 3(74). С. 200–206.

213. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. ІКЦ «Легальний статус», Київ. 2016. 80 с.

214. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

215. Трачук П. А. Реалізація принципу децентралізації влади в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2023. Вип. 75(1). С. 293–298.

216. Управління комунальними підприємствами по-новому, або що таке наглядові ради і навіщо вони потрібні. URL: <http://nikorupciji.org/2017/07/27/upravlinnya-komunalnuyu->

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

pidprijemstvamy-po-novomu-abo-scho-take-nahlyadovi-rady-i-navischo-vonyu-potribni/.

217. Управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва: навчал. посібн. За ред. Шкільняка М. М., Толкованова В. В., Журавля Т. В. Київ. 2019. 345 с.

218. Ущатовська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 3. С. 68–73.

219. Федоришин В. С. Вдосконалення управління потенціалом комунальної власності як основи соціального розвитку територіальних громад. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2015. № 6. С. 157–162.

220. Федоришин В. С. Реформування комунальної власності територіальних громад у системі соціальної регіональної політики. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки. 2015. Вип. 14(4). С. 130-132.

221. Федоришин В. С. Соціально-економічна політика розвитку комунальної власності територіальної громади. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки. 2014. Вип. 9(5). С. 163–166.

222. Федоришин В. С. Удосконалення фінансування соціального розвитку територіальних громад на засадах реформування комунальної власності. Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка. 2015. Т. 20, Вип. 6. С. 188–192.

223. Федоришин В. С. Формування регіональної політики розвитку комунальної власності територіальних громад. Інноваційна економіка. 2013. № 11. С. 98–102.

224. Федоришин В. Утримання комунальної власності територіальних громад: досвід країн загального добробуту. Галицький економічний вісник. 2013. № 4. С. 91–96.

225. Фролов О. Державна підтримка і гарантування місцевого самоврядування: досвід Німеччини та Франції. Право України. 2011. № 2. С. 299–306.

226. Хван Р. М. Муніципальна реформа в Україні: доктринальний підхід до визначення складових системних блоків реалізації. Часопис Київського університету права. 2020. № 4. С. 155–166.

227. Хохлов М. П. Власність: економічний зміст категорії та його реалізація в процесі приватизації // Держ. інф. бюлетень про приватизацію. 2001. № 2. С. 27–31.

## Список використаних джерел

---

228. Цалин Р. В. Підстави виникнення та припинення права власності на відходи державою та територіальними громадами. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 2(2). С. 108–111.

229. Цивільний кодекс України: Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

230. Черевко П. П. Правові аспекти передачі майна територіальною громадою у власність об'єднаних територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2018. Вип. 53 (1). С. 66–68.

231. Чернюк О. В. Аналіз комунальної власності у контексті реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Вісн. Сум. держ. ун-ту. 2004. № 5(64). С. 168–173.

232. Чеховська І. В. Адміністративно-правовий режим детінізації відносин у сфері виробництва та реалізації житлово-комунальних послуг: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2006. 267 с.

233. Чечетов М., Жадан І. Соціально-економічний аспект трансформації відносин власності в Україні. Економіка України. 2004. № 10. С. 4–16.

234. Чикало І. В. Аналітичне забезпечення управління комунальним майном. Економічний простір. 2023. №186. С. 18–22.

235. Чиркін А. Особливості місцевого самоврядування Франції. Конституційне право. 2020. № 5. С. 176–180.

236. Чумакова І. Ю. Механізми підвищення ефективності управління комунальним господарством органами місцевого самоврядування. Регіональна економіка. 2019. № 2. С. 45–55.

237. Шильович Д. С. Процес прийняття рішень, взаємодія транспортних систем та стійка мобільність: на шляху до нової парадигми. Міжнародний журнал соціальних наук. 2004. № 46. С. 15–30.

238. Шкільняк М. М. Критерії ефективного управління комунальною власністю територіальних громад. Інноваційна економіка. 2018. № 1-2. С. 96–102.

239. Шкільняк М., Васіна А., Монастирський Г., Кривокульська Н., Попович Т., Жуковська А., Котис Н., Демків І., Богач Ю., Чикало І. Програма підвищення ефективності управління активами Полянської територіальної громади. Західноукраїнський національний університет факультет економіки та управління. Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу. Полянська сільська рада. 2022–2023. 58 с.

## КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

240. Шкільняк М. М, Чикало І. В. Особливості управління майном в умовах воєнного стану. Економіка і організація управління. 2022. № 2 (46) С. 56–66.

241. Шкільняк М. М. Управління державною власністю: теоретична концептуалізація та практичні аспекти [Текст] : монографія / М. М. Шкільняк. – Тернопіль : Синтез-Поліграф, 2004. – 317 с. 14, с. 33.

242. Шкільняк М. М., Ларіна Я. С. Трансформація відносин власності у перехідній економіці України (на прикладі промисловості): монографія. Київ: Видавничий центр «Академія», 2002. 212 с.

243. Шліхтер А. А. Місцеве самоврядування в системі федералізму: проблеми Росії та досвід США. Міжнародні відносини та світова економіка. 2002. № 6. С. 45–54.

244. Шумлаєва І. Участь територіальної громади у місцевому публічному управлінні: проблеми та шляхи їх вирішення. ММР. 2014. Vol. XIX. Рр. 117–128.

245. Щebetун І. С. Реформа децентралізації влади в Україні: проблеми і перспективи. Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса. 2022. № 1. С. 62–70.

246. Щербань Т. Підвищення значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2(12). С. 84–91.

247. Щур Р. І. Власні доходи бюджетів об'єднаних територіальних громад: склад, структура та тенденції. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2019. Вип. 15(1). С. 133–142.

248. Юрій С. І. Еволюція власності в умовах становлення ринкових структур. Вісник економічної науки України. 2008. № 2 С. 230–244.

249. Якимчук А. Ю. Просторове планування територій у системі державного управління. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад: мат-ли І Міжнар. наук.-метод. конф. (Рівне, 25–26 жовтня). Рівне: Волин. Обереги, 2017. С. 138–141.

250. Яременко О. Л. Механізм інституційних змін. Економічна теорія. 2006. № 1. С. 3–12.

251. 2005 Citizenship Survey : Active communities topic report / Sarah Kitchen, Juliet Michaelson, Natasha Wood, Peter John. London : Department for Communities & Local Government, 2006. 110 p.

## Список використаних джерел

---

252. Community Development Technical Assistance. Handbook. Community Development Programs. Rural Development, 2005. 54 p.

253. From Usage to Ownership : Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe / Edited by Gabor Peteri. Budapest : Open Society Institute, 2003. 151 p.

254. Innes J. E. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. Planning Theory & Practice. 2004. Vol. 5, № 4. P. 419–436.

255. Kretzmann J. P., McKnight J. L. Discovering community power: A guide to mobilizing local assets and your organization's capacity. A CommunityBuilding Workbook from the Asset-Based Community Development Institute. School of Education and Social Policy. Northwestern University, 2005. 34 p.

256. Ksonzhyk, I., Taran, Y., Monastyrskyi, G., Vasina, A., Sytnytska, O., & Belei, S. (2021). Implementation of the principles of sustainable development o territorial communities: Decision making. Journal of management Information and Decision Sciences. 24(3), 1–12.

257. McKnight J. L., Kretzmann J. P. Mapping Community Capacity. The Asset-Based Community Development Institute. Institute for Policy Research Northwestern University, 1996. 21 p.

258. Wang X. When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. Public Administration Review. 2007. Vol. 67, № 2. P. 265–278.

*Наукове видання*

**Михайло Михайлович ШКІЛЬНЯК,  
Іван Іванович ДРОГОБЕЦЬКИЙ**

**КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ  
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ**

*Монографія*

Підписано до друку 18.04.2025.  
Формат 60x 84/16. Гарнітура UkrainianSchoolBook.  
Папір офсетний 80 г/м<sup>2</sup>. Друк електрографічний.  
Умов.-друк. арк. 19,07. Обл.-вид. арк. 17,8  
Тираж 300 примірників. Замовлення № 04/25/2-17.

**Видавець та виготувач:**

ФОП Осадца Ю. В.  
м. Тернопіль, вул. 15 Квітня, 2Д/10  
тел. (097) 988-53-23

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного  
реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
серія ТР № 46 від 07 березня 2013 р.*