

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА  
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА  
на здобуття освітнього ступеня магістра  
на тему:  
**«Удосконалення механізмів управління комунальною  
власністю»**

**Виконала:** студентка магістратури за  
спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування  
(заочної форми навчання)

---

**Керівник:** в.о. доцента кафедри  
публічного управління та  
адміністрування, к.держ.упр.  
**Бондар Д.В.**

Рецензент:

**Хмельницький-2020 рік**

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Сучасний етап розвитку Української держави та громадянського суспільства потребує принципово нової якості публічної влади: наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, ефективного правового регулювання організації діяльності ТГ та ОМС. Зокрема, це стосується УКВ ТГ, безпосередньої участі громадян у виконанні функцій МС, а також взаємодії ТГ, співробітництва у реалізації спільних проєктів. Важливого значення набуває встановлення правового режиму КВ та правових основ управління відповідними об'єктами.

Діюча система УКВ в Україні не є досконалою, системною та дієвою. Основними її недоліками є: недостатність нормативно-правової бази; відсутність єдиного підходу до організації структур УКВ та належної підготовки фахівців для цієї сфери. Ці та ряд інших проблем й стали підставою для цього магістерського дослідження.

Теоретичну основу магістерської роботи становлять наукові дослідження сутності КВ, УКВ, основ організації та діяльності відповідних рад щодо управління майном ТГ, що містяться у працях таких українських вчених як Алексєєв В. [1-2,35], Апанасенко К. [3], Бобровська О. [6], Бовсуновська І. [7], Бондаренко І. [8,10], Бондаренко Г. [9], Борсук Н. [12], Брязкало А. [13], Волинець Т. [16-17], Гірняк В. [21], Голосніченко І. [22], Гуськова І. [25], Дробот І. [28], Ковальова О. [32-33], Мамонова В. [42], Музика Л. [44], Попова К. [53], Скляренко І. [67], Сментина Н., [68], Соловей Н. [69-70], Тітов М. [73], Устименко В. [77-78], Чумакова І. [82], Язвінюк Б. [86].

**Мета і завдання дослідження.** Метою магістерського дослідження є теоретичне та прикладне обґрунтування змісту та напрямів удосконалення механізмів УКВ територіальних громад в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- дослідити становлення КВ в Україні та нормативно-правову базу її функціонування;

- визначити особливості формування відносин УКВ в зарубіжних країнах;
- охарактеризувати організаційні аспекти процесу УКВ м. Кам'янця-Подільського;
- виокремити організаційні форми управлінської діяльності та здійснення контролю за об'єктами КВ;
- опрацювати шляхи вирішення основних проблеми управління об'єктами КВ;
- визначити критерії оцінки ефективності УКВ;
- обґрунтувати складові організаційно-правового механізму УКВ (на прикладі м. Кам'янця-Подільського).

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що складаються в процесі формування КВ територіальних громад в Україні, її удосконалення та управління нею.

*Предмет дослідження* – теоретичні та практичні аспекти організаційно-правового механізму УКВ (на прикладі м. Кам'янець-Подільський).

*Методи дослідження.* Для реалізації мети та завдань дослідження використовувався комплекс методів:

- метод системного аналізу, що дав змогу узагальнити наукові концепції, розробки та пропозиції провідних вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених проблемі УКВ територіальних громад;
- історичний (історико-правовий) та логічний методи – для дослідження процесу формування відносин УКВ в Україні;
- методи функціонального та статистичного аналізу, які дали можливість оцінити УКВ територіальної громади міста Кам'янець-Подільського;
- програмно-цільовий метод, моделювання та узагальнення, а також порівняльно-правовий, формально-логічний методи – для формулювання рекомендацій і пропозицій щодо удосконалення УКВ територіальної громади міста Кам'янець-Подільського.

**Інформаційну базу дослідження склали:** монографії, підручники, навчальні посібники, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених у періодичних фахових виданнях, чинна нормативно-правова база України,

офіційні ресурси мережі Інтернет.

**Практичне значення дослідження** полягає в розробці конкретних шляхів удосконалення УКВ територіальних громад, які можуть бути практично використані в повсякденній діяльності Кам'янця-Подільської міської ради, а також при розробці Концепції УКВ м. Кам'янця-Подільського з метою визначення політики у сфері майнових питань, створення високоефективної інтегрованої системи управління об'єктами та суб'єктами комунальної власності, формування вимог до системи управління зазначеними об'єктами на сучасному етапі.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 1.1. Становлення комунальної власності в Україні та нормативно-правова база її функціонування

Формування КВ в Україні проходило поетапно, де кожен з етапів мав свої особливості:

— у 1996-1997 рр. здійснювалася загальна передача об'єктів КВ із державної власності у власність ТГ;

— протягом 1997-1998 рр. завершилося формування складу об'єктів майна власності областей і районів;

— в 1996-1998 рр. було сформовано власність Автономної Республіки Крим;

— у 1997-1998 рр. здійснювалася передача до КВ природних ресурсів, корисних копалин місцевого значення, лісів, водоймищ, рослинного та тваринного світу, земельних ділянок після внесення змін до відповідних законодавчих актів.

Поняття “КВ” у законодавстві України з'явилося в грудні 1990 р. з прийняттям Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” [58]. Законодавство визначило, що КВ становить основу МС, а також те, що УКВ здійснюють від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві Ради народних депутатів та уповноважені ними інші ОМС.

До КВ належало майно, яке передається безоплатно колишнім СРСР і Українською РСР, іншими суб'єктами, а також майно, яке набувається місцевими Радами народних депутатів за рахунок належних їм коштів.

Прийнятим у лютому 1991 р. Законом Української РСР “Про власність” (втратив чинність) було визнано правовий режим майна КВ. Згідно зі ст. 31

цього Закону, КВ як власність адміністративно-територіальних одиниць, разом із загальнодержавною (республіканською) власністю, стала належати до державної власності.

Суб'єктами права КВ стали адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів. Управління державним майном було покладено від імені народу (населення адміністративно-територіальної одиниці) на Верховну Раду Української РСР і місцеві Ради народних депутатів, а також на вповноважені ними державні органи.

Об'єктами права КВ визначалось майно, що забезпечує діяльність відповідних Рад і утворюваних ними органів, кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти ЖКГ, 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 міністерствам, установам, організаціям, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території. Крім того, було встановлено, що в КВ також перебуває майно, передане у власність області, району чи іншої адміністративно-територіальної одиниці іншими суб'єктами права власності. Було визначено, що держава та її адміністративно-територіальні одиниці не відповідають один перед одним у процесі реалізації права державної власності.

Фактично право КВ в Україні почало здійснюватися з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)” від 5 листопада 1991 р. № 311 [61], а згодом ще кількох постанов аналогічного характеру. Цими постановами було затверджено перелік об'єктів державного майна, які передаються до власності адміністративно-територіальних одиниць (КВ).

Передача майна здійснювалась міністерствами та відомствами України, органами, уповноваженими управляти державним майном. Установлювалась процедура передачі майна до КВ по вертикалі місцевих Рад та їх виконкомів. Розмежування майна між власністю областей, міст Києва і Севастополя і власністю районів, міст обласного підпорядкування, районів у містах Києві і Севастополі здійснювали облвиконкоми, Київський і Севастопольський міськвиконкоми. Розмежування майна між власністю районів, міст обласного підпорядкування і власністю районів у містах, містах районного підпорядкування, сіл та селищ здійснювали відповідні виконкоми.

Передача майна відбувалася безоплатно. У процесі формування КВ було визначено право обласної КВ, право районної КВ, право міської КВ, право районної в місті КВ, право сільської та селищної КВ.

У зв'язку з прийняттям нової Конституції України у 1996 р. і запровадженням КВ як власності ТГ перелік майна, яке передано із державної власності до КВ міст, сіл та селищ затверджувався постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), а практичні заходи щодо відчуження державної власності (роздержавлення) здійснювалися КМУ та Фондом державного майна України (далі – ФДМУ) поетапно в 1996-1998 рр. У постанові передбачалися переліки майна, які передавали у власність, відповідно, ТГ міст Києва та Севастополя, обласних центрів та міст з населенням понад 100 тис. осіб, міст обласного значення, міст районного значення, сіл та селищ.

На основі затверджених переліків майна КВ міські, сільські та селищні Ради самостійно визначали склад об'єктів КВ міста, села та селища. Після розгляду затверджених Радами переліків об'єктів майна КВ Фонд державного майна України та його регіональні відділення за участю Міністерства економіки України готували подання до КМУ, на основі яких приймалися постанови про передачу цих об'єктів у КВ відповідних міст, сіл та селищ. Передача об'єктів здійснювалась ФДМУ і супроводжувалася наданням міським, сільським та селищним ОМС актів на право власності по кожному об'єкту, які підлягали реєстрації у встановленому законодавством порядку.

Правовий статус КВ на сьогодні визначений лише на конституційному рівні – Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». На рівні ж спеціального законодавства правове регулювання відсутнє.

Згідно з Конституцією КВ запроваджується як форма власності, яка до цього часу не існувала в Україні. КВ є власністю відповідної ТГ. Сама ТГ розглядається як спільність громадян України – жителів міста, села та селища або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що утворює окреме поселення, наділене правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

До об'єктів КВ, згідно з Конституцією України, належать “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” [36, ст. 142], перелік яких свідчить про необхідність систематизації складових власності (рис. 1.1).

<b>Види об'єктів КВ</b>	
<b>за змістом</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–кошти місцевого бюджету;</li> <li>–майно ОМС;</li> <li>–муніципальні землі і природні ресурси, передані до КВ</li> </ul>
<b>за напрямками використання та за видами діяльності</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–комунальні підприємства та організації;</li> <li>–комунальні банки;</li> <li>–комунальні фінансово-кредитні організації;</li> <li>–комунальний житловий фонд і нежитлові приміщення;</li> <li>–комунальні заклади освіти, охорони здоров'я, культури й спорту;</li> <li>–інше нерухоме і рухоме майно</li> </ul>

Рис. 1.1. Класифікація об'єктів КВ

Примітка. Складено автором.

Майно, яке перебуває у власності ТГ, поділяється на дві частини: одна частина закріплюється за комунальними підприємствами й установами, а друга – це кошти місцевих бюджетів та інше комунальне майно, не закріплюється за

комунальними підприємствами та організаціями, хоч і створює «казну» адміністративно-територіальної одиниці.

У КВ об'єктами є рухоме та нерухоме майно, природні ресурси та корисні копалини місцевого значення, ліси, водоймища, рослинний та тваринний світ, земля, кошти місцевих бюджетів, позабюджетних, валютних та цільових фондів, фінансові ресурси комунальних підприємств, запозичені ОМС фінансові ресурси, цінні папери, фінансово-кредитні установи, паї, які належать ОМС в статутних фондах підприємств і акціонерних товариств, страхові та довірчі товариства, пенсійні та резервні фонди, житловий фонд, підприємства, установи, організації та заклади виробничої і соціально-культурної сфер, які надають відповідні послуги ТГ.

У КВ не можуть знаходитися об'єкти власності, функціонування яких не пов'язано із наданням послуг ТГ і спрямоване виключно на отримання прибутку, а також об'єкти, що за законодавством не можуть знаходитися у власності громадян.

Склад і перелік об'єктів майна КВ самостійно визначається представницькими ОМС ТГ з урахуванням, насамперед, тих об'єктів і майнових комплексів, які мають важливе значення для соціально-культурного та економічного розвитку відповідних поселень і надання послуг громадянам.

Далі Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [60] з урахуванням набутого досвіду були визначені основні засади передачі об'єктів права державної власності в КВ ТГ сіл, селищ, міст або в їх спільну власність, а також зворотній процес передачі об'єктів права комунальної власності у державну власність [60]. 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.

Відповідно до п. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [56] ТГ можуть мати спільну власність. Така необхідність виникає в разі, якщо утримання відповідним об'єктом КВ для однієї громади є

затрудненим, а можливості цього об'єкта спроможні задовольнити потреби населення декількох ТГ (транспортні підприємства, ремонтно-будівельні організації, підприємства побутового обслуговування тощо). Право спільної власності виникає в разі укладення за спільною домовленістю відповідного договору між відповідними ТГ сіл, селищ, міст, районів у містах як безпосередньо, так і через ОМС. З цією ж метою можуть об'єднуватися кошти місцевих бюджетів для складання спільних проектів (виготовлення проектно-кошторисної документації), а також для фінансування (утримання) відповідних органів і служб спільних комунальних підприємств, установ та організацій.

При цьому у структурі об'єктів права спільної власності можна виділити такі об'єкти:

а) об'єкти, що задовольняють спільні потреби ТГ і перебувають в управлінні районних та обласних рад або відповідних місцевих державних адміністрацій без визначення часток ТГ (спільна сумісна власність);

б) об'єкти права КВ, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або кількох ТГ, відповідних ОМС об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій з визначенням часток ТГ (спільна часткова власність).

Управління об'єктами права спільної сумісної власності ТГ здійснюють від імені ТГ сіл, селищ, міст районні, обласні ради (на практиці це повноваження інколи делегується районним, обласним державним адміністраціям). Для управління об'єктами права спільної часткової власності сільськими, селищними, міськими радами можуть бути створені відповідні органи управління.

Конституція України закріпила статус КВ як складного конституційно-правового інституту, функціонування якого залежить від багатьох суб'єктів конституційного права: громадян, ТГ, ОМС, місцевих органів виконавчої влади тощо. По суті, Конституція заклала такі основи реалізації КВ, які дають змогу з допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її належне

конституційне використання. Водночас дієздатні механізми реалізації права КВ відсутні.

Аналізуючи нормативно-правові документи України щодо власності ТГ, слід зазначити, що вітчизняний законодавець обумовлюючи відносини з УКВ врахував досвід економічно розвинених країн Західної Європи, США та Канади. Зокрема це стосується закріплення поняття КВ як самостійного і рівноправного виду власності, визнання ТГ власниками комунального майна, використання загальноприйнятих форм використання комунального майна: оренда, приватизація, концесія, оперативне управління та господарське відання, корпоративні права тощо [28, с. 150].

Запровадження в Україні КВ як власності корпоративної, недержавної означає створення таких економічних і фінансових основ МС, які відповідають потребам ринкової економіки, об'єктивним законам її розвитку. Наслідком запровадження в Україні КВ стало створення якісно нових економічних основ МС, зокрема з цього моменту ОМС отримали власну юридично оформлену самостійну фінансово-економічну базу.

Суб'єктом права КВ за Конституцією є ТГ, а від її імені представницький ОМС, який обирається жителями міста, села, селища або об'єднання сіл. Передбачений ст. 13 Конституції України державний захист прав усіх суб'єктів права власності та рівність їх перед законом рівною мірою стосується і права КВ ТГ [36]. Це право є непорушним і обов'язковим для будь-яких державних органів чи службових осіб. Необхідно враховувати, що держава може гарантувати захист лише законних прав та інтересів власника комунального майна від будь-яких його порушень третіми особами. Рівність власників перед законом означає також забезпечення державою рівних умов здійснення ТГ своїх прав у володінні, користуванні та розпорядженні комунальним майном. Тому об'єкти КВ не можуть вилучатися в ТГ і передаватися іншим суб'єктам права власності без згоди ТГ або рішення ради чи уповноваженого нею органу за винятком випадків, передбачених законом.

У той же час важливо забезпечити прозорість діяльності ОМС, яка полягає

насамперед у інформуванні населення на сторінках місцевої преси, в радіо- та телевізійних передачах про заходи, вжиті для управління і майна ТГ, з метою здійснення контролю з боку населення за цією діяльністю. ОМС інформують населення про можливе (майбутнє) надання землі для розміщення об'єктів, діяльність яких впливає на їхні інтереси, дізнаються думку громадян через місцеві референдуми, збори, збори громадян та інші форми прямої демократії.

УКВ вимагає спрямування в єдиний канал діяльності суб'єктів не тільки права КВ, а й приватної та державної власності, їх участі в утриманні дорожніх об'єктів (вулиць, доріг), комунальних послуг, транспорту, дотримання пожежної безпеки, санітарних правил та підтримки громадського порядку. Незважаючи на те, що різні суб'єкти власності незалежні один від одного, здійснюють свою діяльність власними засобами, але на території громади їх інтереси тісно пов'язані. Отже, перед ОМС стоїть досить складне завдання з координації спільних дій, спрямованих на спільну діяльність різних суб'єктів права власності на створення відповідної економічної бази для забезпечення спільних інтересів ТГ.

КВ - це досить великий обсяг ресурсів, але, на жаль, нерідкі випадки, коли ОМС намагаються покрити дефіцит бюджетних коштів шляхом продажу майна, що перебуває у КВ. А отже, існує необхідність прийняття закону, який би регулював питання КВ ТГ, який би вказував чіткий склад і перелік об'єктів, які можуть знаходитись у КВ, а також об'єктів, які не можуть перебувати у КВ; визначив порядок формування складу об'єктів КВ; способи набуття прав КВ; порядок відчуження об'єктів КВ; особливості приватизації комунального майна; і, звичайно, - ступінь відповідальності ОМС у сфері УКВ.

## **1.2. Особливості формування відносин управління комунальною власністю в зарубіжних країнах**

Термін «комунальна власність» походить від поняття «комуна» (в

перекладі з французької «commune» - община, а з латинської «communis» - спільний) і означає людський колектив, який об'єднався для спільного життя на засадах спільного майна. У низці зарубіжних країн КВ має назву «муніципальна власність», тобто власність ТГ (зокрема, в США, Великій Британії) і «кантональна» власність в Італії. Відповідно процес формування комунальної (муніципальної) власності із державної або приватної форм власності має назву комуналізації (муніципалізації).

У Давній Греції й Давньому Римі наявність у муніципалітетів власного майна, яке використовувалось в спільних інтересах громадян полісу, мала доволі тривалу традицію. Так, Давній Рим влаштував водогони (акведуки), лазні й, постачаючи городянам хліб, майже не стягував плати. Александрія за царювання Птолемея мала муніципальні доки, купальні, товарні склади й вела хлібну торгівлю.

Відродження міст у добу Середньовіччя також привело до формування доволі розвиненої комунальної (муніципальної) власності.

У Німеччині рух на користь муніципалізації почався в 1870-х роках. В 1895 році в ній було вже 1642 муніципальні підприємства (крім водогонів), причому біля половини з них припадало на ощадні каси. За даними 1926 р. у Німеччині було до 95 % муніципальних водогонів, 90 % газових заводів, до 90 % муніципальних електричних служб. Далі йшли трамваї (45 % комунальних), будинки для робітників, лазні й купальні, народні їдальні, муніципальні ресторани, аптеки, кіоски, м'ясні крамниці, кам'яновугільні копальні тощо. Із часу муніципалізації прибуток підприємств підвищився на 10-30 %, а тарифи за послуги знизилися. Особливо славилися своїми муніципальними підприємствами місто Дюссельдорф [20, с. 217].

В Англії муніципалізація почалася значно раніше, а саме в середині XIX сторіччя, з водогонів. Першими відповідну компанію відкрили Манчестер в 1847 році, Глазго в 1855-му, Единбург у 1869-му, Бірмінгем і Ліверпуль в 1877 році. Муніципалізація всюди мала успіх: прибуток збільшився, смертність міського населення понизилася майже вдвічі, споживання води за двадцять

років подвоїлося. На другому місці в Англії стоїть муніципалізація газового освітлення; на третьому місці – електричне освітлення й на четвертому – трамваї [20, с. 217].

Отож Німеччина й Англія, держави з найкращим міським благоустроєм, є класичними країнами муніципалізації підприємств.

Італія після Німеччини, Англії й Швеції, зіграла найбільшу роль в історії муніципалізації. У Парижі муніципальний водогін існує з 1281 р., а в Нарні, водогін, що відпускав воду майже задарма, побудований ще давніми римлянами. Італія відома, крім своїх муніципальних водогонів і газових заводів, значною кількістю муніципалізованих хлібопекарень, а також успішним досвідом м'ясної торгівлі міст і виробництва штучного льоду.

У Франції муніципалізована тільки невелика частина водогонів і боєнь.

Окремої уваги у справі розвитку муніципальної власності заслуговують США. Тут муніципалізація мало поширена (за винятком старих штатів Східного узбережжя). Тільки каналізація й водопроводи муніципалізовані на 70 %. Трамваї майже винятково концесійні; муніципальних газових заводів 109, а приватних – 1665; електричні станції на 60 % у приватних руках, і енергія дорога. Тому в США почався рух «зоннінгу», який вимагає встановлення для всієї країни загальних норм міського господарства й планування, що виключають можливість приватно-господарських експериментів [20, с. 217].

Під впливом успіхів муніципалізації склався навіть особливий економічний напрямок – муніципальний соціалізм.

Майже в усіх конституціях світу закріплена матеріально-фінансова самостійність ОМС. Стосовно світового досвіду утворення власності територіальних колективів, погоджуємося із висновком, зробленими українськими вченими, які вважають, що майно комунальної власності в зарубіжних країнах сформоване:

по-перше, шляхом викупу об'єктів приватної власності до власності територіальних колективів, а також шляхом створення об'єктів комунальної власності за рахунок коштів ОМС;

по-друге, у зарубіжних країнах майно КВ є самостійною формою власності – власністю територіальних колективів;

по-третє, у зарубіжних країнах суб'єктом права КВ є територіальний колектив – як носій місцевого самоврядування, де право КВ реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування.

Що стосується зарубіжних регіональних органів влади, які також мають певні самоврядні права, то їх економічною основою є кошти та майно, що перебувають у власності населення регіонів [33, с. 5].

За останні роки уряди багатьох країн у рамках соціально-економічних програм і програм реформування державного і комунального секторів економіки проводили політику приватизації. Ці підприємства передавалися до приватного сектору, який отримує дохід на основі конкуренції.

Під приватизацією в зарубіжних країнах мають на увазі передачу приватним особам не тільки власності, але й контролю над державними і комунальними підприємствами та активами, тобто приватизація без надання майнових прав. У цьому випадку до основних методів приватизації додаються оренда і підряд, а також передача державних і комунальних підприємств в управління приватним менеджерам, тобто здійснюється приватизація управління і результатів діяльності. Саме в такому широкому тлумаченні і використовується термін «приватизація» в багатьох зарубіжних країнах [79, с. 127].

Місцеві уряди багатьох країн активно залучають приватний сектор до партнерства в житлово-комунальній сфері, прагнучи задіяти ринковий механізм з метою покращення показника «витрати-ефективність». Залучення приватного сектора в житлово-комунальний комплекс відрізняється складністю і багатоманітністю форм, що обумовлено особливостями самої галузі.

Як показує практика, найбільш сприятливими напрямками розвитку приватного бізнесу в системі комунального господарства є:

- організації з експлуатації житлового фонду (США, Бельгія та інші);
- побутові, в том числі ремонтні послуги населенню, благоустрій прибуткових територій, збір і переробка побутових відходів (США, Франція, Німеччина, Японія, Канада, Швейцарія, Австрія, Велика Британія, країни Південної Америки і Близького Сходу);
- прибирання територій, озеленення (Австрія, США, Велика Британія, Західна Німеччина, Бельгія, Канада, Іспанія);
- ремонт і утримання доріг (США, Велика Британія, Австрія, Франція, Італія, Бельгія, Іспанія, деякі країни Західної Африки і Латинської Америки).

В кожній країні є свої особливості процесів комуналізації (муніципалізації) і приватизації.

У Великій Британії накопичений великий досвід передачі підприємств ЖКГ в приватний сектор. Британські консерватори першими в Західній Європі запровадили приватизацію загальнонаціональних комунальних служб. Специфікою приватизації у Великій Британії стала саме продаж галузей з великою часткою природних монополій – галузей комунального господарства. Тенденція розвитку приватизації у Сполученому Королівстві – повна приватизація у формі розпродажу існуючих активів. Підприємства суспільного використання, такі як телефонний зв'язок, постачання населення газом, водою, електроенергією, автобусна служба (крім Лондона) також перейшли в приватний сектор.

Досвід Англії показує, що приватні компанії пропонують надавати послуги дешевше на 20-30 %, що спонукає муніципальні підприємства та служби вишукувати резерв для підвищення ефективності. Контракт на надання послуг укладається з підприємством, яке виграло торги. Коли виграє приватне підприємство, то має місце укладання контракту з приватною особою, а муніципальне підприємство, яке прогало торги, розформовується або приватизується. Умови, обсяг, якість та ціна послуг визначаються у контракті місцевими органами влади. Юридична особа, з якою укладено контракт, забезпечує функціонування підприємства за свій рахунок та на свій ризик.

Особистий прибуток залежить як від тарифів на послуги, так і від зменшення витрат на виробництво. Закон про місцеве самоврядування зобов'язав місцеві органи влади проводити конкурентні торги у 5 галузях: прибирання вулиць, приміщень, збирання і вивіз сміття, утримання автомобілів та територій, а також доставка обідів до шкіл і лікарень. Загострення боротьби за ринок призвело до того, що виграш торгів муніципальними організаціями став майже правилом. На початок 1990 р. тільки 10 % робіт по збиранню сміття було виграно приватними компаніями.

У США комунальні послуги завжди були об'єктом приватного бізнесу із сильною конкуренцією. Все це приводить до значної економії бюджетних видатків. Наприклад, у структурі видатків бюджету Вашингтона житлове будівництво і комунальні послуги складають лише 5,9 %, міський транспорт – 3,5 %, пожежна охорона – 2,6 %. Переважну частину складають видатки на соціальні потреби (освіта, охорона здоров'я).

Головними функціями самоврядування в Німеччині можна визначити: забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ); побутове обслуговування (спорт, дозвілля, культура); формування життєвого середовища і перспективне планування (планування розвитку міста, якість життєвого середовища, екологія, розвиток культури і засобів комунікації), тощо. При цьому водо-, електро-, газо-, теплопостачання, громадський транспорт забезпечуються у партнерстві з приватними підприємствами; каналізація та прибирання сміття також виконуються через пайову участь у приватних компаніях [4].

Зарубіжні фахівці вважають, що навіть в умовах монопольних життєзабезпечуючих систем (водопровідно-каналізаційне господарство, енергетика, міський транспорт), коли монополізм природний і його неможливо уникнути, залучення приватного сектору до обслуговування споживачів може бути достатньо різноманітним. При цьому відповідальність за стан і розвиток цих систем належать на державі (органам місцевої влади) і передбачає державну (муніципальну) монополію. Незалежно від конкретної форми участі

приватного сектору в роботі життєзабезпечуючих систем, місцева влада несе відповідальність за створення нормативної бази і встановлює тарифи на оплату послуг споживачами.

Таким чином, у країнах Західної Європи при достатньо розвинутому приватному секторі і рості багатства населення здійснюється переосмислення ролі органів місцевого самоврядування. Місцева влада, в першу чергу, бачить себе не стільки в якості органу, який надає послуги, скільки організацією, яка сприяє наданню послуг територіальній громаді іншими організаціями (приватними чи суспільними). Це підтверджується й економічною теорією прав власності, яка оперує поняттями специфікації і розмивання прав власності. Чіткість (визначеність), стабільність і передбачуваність прав власності розглядаються в якості важливого чинника економічного зростання і прямо пов'язуються з економічним розвитком.

Розщеплення прав власності дає можливість економічним агентам спеціалізуватися на реалізації того чи іншого часткового правочину (наприклад, у праві розпорядження або в праві управління об'єктами власності). В результаті перерозподілу прав власності відповідно до переваг учасників господарського процесу у певному виді діяльності підвищується загальна ефективність функціонування економіки. Суспільній формі власності із самого початку притаманна невизначеність меж володіння конкретним майном, що впливає із визнання територіальної громади власником комунальних активів. Необхідна специфікація прав власності, але до тієї межі, де подальша вигода від подолання їх розмитості вже не буде окупати пов'язані з цим витрати. В числі можливих обмінів правочинами між муніципалітетом та іншими економічними агентами доцільно виділити: договір на будівництво; договір на обслуговування; договір на управління; договір оренди; договір концесії.

У різних країнах концесія як вид делегування управління використовується по-різному. Наприклад, у Німеччині змішаними компаніями за концесією виробляється більш ніж 60 % електроенергії, а у Великій Британії концесія застосовується тільки в пасажирському транспорті. У Франції в

концесію надаються системи водопостачання (3/4 міського водопостачання), служби по збиранню і утилізації сміття, прибиранню вулиць, громадський транспорт.

Цікавим є досвід зарубіжних країн з передачі комунальних підприємств в управління асоціаціям споживачів (досвід великих міст Франції). Асоціації споживачів отримують в концесію об'єкти комунальної власності й управляють ними самостійно. Наприклад, асоціації батьків отримують в концесію шкільні споруди, їдальню, спортивні або культурні об'єкти і самостійно регулюють їх виробничу і фінансову діяльність. Діяльність таких підприємств та асоціацій контролюється регіональним рахунковими палатами.

У деяких країнах існують некомерційні асоціації, які надають населенню консультаційні та інформаційні послуги [64, с. 52].

Заслуговує на увагу досвід великих міст США, Великобританії і Франції, на території яких знаходяться потужні університетські і наукові центри. У таких містах, як Лос-Анджелес, Бостон, Лондон, Глазго, Париж, Марсель, муніципалітети беруть активну участь «у венчурному підприємстві». Участь у венчурному бізнесі дозволяє муніципалітетам не тільки вигідно вкладати свій капітал, але й стимулювати діяльність інноваційних фірм, які займаються новими технологіями, товарами і виробництвом на їх території.

У багатьох державах вирішення проблеми формування належної матеріальної основи місцевого самоврядування і забезпечення на її базі потреб територіальних колективів вбачають не в укрупненні комун, а в розвитку співробітництва між ними, і таке співробітництво зазвичай здійснюється шляхом укладання угод про надання послуг та спільної діяльності в певних галузях між різними органами і рівнями місцевої влади. Так, наприклад, у США муніципалітети вступають у контрактні відносини з іншими муніципалітетами або органами влади в таких галузях, як будівництво, протипожежна безпека, цивільна оборона, охорона здоров'я, боротьба з наслідками стихійного лиха тощо. В Ізраїлі з цією метою створюються конфедерації міст. У Франції формами такого співробітництва є синдикати комун, які можуть мати моно-

(прибирання сміття та його переробка, водозабезпечення тощо) чи поліпрофільний характер, та дистрикти, що здійснюють певний мінімум обов'язкових повноважень (управління житловими службами, протипожежними центрами тощо). Французьке законодавство також передбачає можливості формування міських об'єднань. Міське об'єднання відкрите для приєднання нових членів, але закон не передбачає можливість вийти з нього, воно може бути розпущене лише на вимогу кваліфікованої більшості комун (3/4 комун, що представляють 2/3 населення) [37, с. 52].

Кількість об'єктів КВ в конкретному адміністративно-територіальному утворенні значною мірою визначається політичною системою суспільства і моделлю господарювання. При нестабільній соціально-економічній ситуації в країні і на конкретній території органи місцевого самоврядування рідко довіряють надання життєво важливих (особливо монопольних) послуг приватному сектору і прагнуть виконувати ці послуги силами власних підприємств.

У наукових працях виділяється кілька моделей комунального господарства, в кожній з яких об'єктам КВ (зокрема, підприємствам) відведена певна роль та місце у сфері надання послуг населенню (рис. 1.2.).

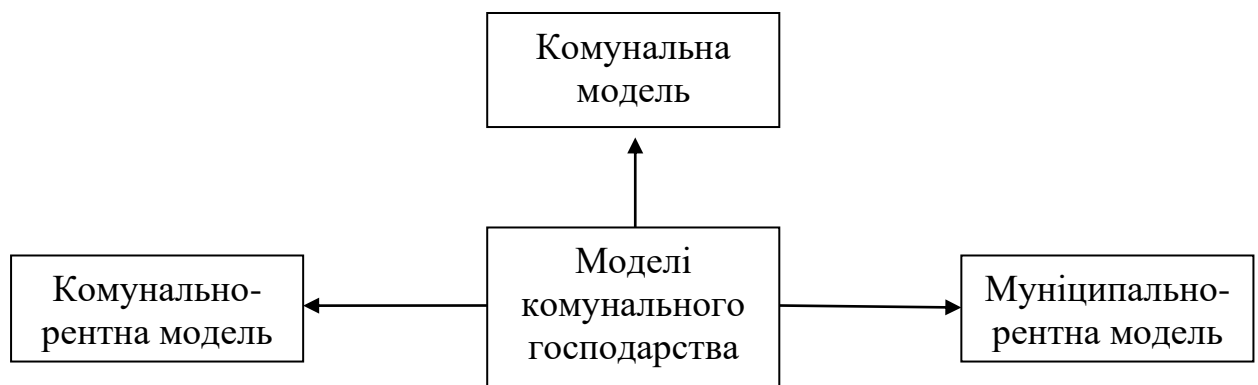


Рис. 1.2. Моделі комунального господарства

Примітка. Складено автором за джерелом [18, с. 217].

1. Комунальна модель комунального господарства – ТГ певного адміністративно-територіального утворення сама сплачує постачальникам за

послуги, які індивідуально споживає, а витрати на реалізацію суспільних інтересів і потреб (комуни, спільноти) несуть у формі виплати податків. ОМС в цій системі здійснює тільки накопичення фінансових ресурсів на суспільні потреби та їх розподіл. Така модель існує в країнах Західної Європи. Права ОМС на ведення господарської діяльності при комунальній моделі обмежені, господарська діяльність не входить до завдань самоврядних органів. Існування подібної моделі може бути обумовлене наявністю двох умов:

по-перше, висока платоспроможність населення, яка забезпечує як можливість оплати за послуги, які територіальні колективи індивідуально споживають, так і достатні податкові платежі, за рахунок яких місцеві уряди можуть замовляти виконання суспільних послуг приватному сектору.

по-друге, ринок комунальних послуг настільки розвинутий, що завданням місцевої влади є лише визначення найбільш оптимальних постачальників послуг за співвідношенням показників «ціна-якість». Недостатність ресурсів окремих адміністративно-територіальних утворень для вирішення задач, покладених на місцеве самоврядування, компенсується державою. При цій моделі якщо й існують комунальні підприємства, то їх кількість мінімальна, а їх існування обумовлено не господарськими, а соціальними або політичними чинниками [18, с. 217].

2. Комунально-рентна модель комунального господарства передбачає участь ОМС не тільки в розподілі комунальних замовлень, але й в сфері економічного використання ресурсів території (земля, об'єкти нерухомості). Податки з населення і з виробників продукції та платежі за послуги на території адміністративно-територіального утворення доповнюються рентними платежами за використання комунальної власності. Комунально-рентна модель відрізняється від комунальної моделі тим, що джерелом поповнення місцевого бюджету є надходження не тільки від податків, але й від використання комунальної власності. В цій моделі також не потрібно великої кількості комунальних підприємств, але можливе створення окремих підприємств на базі комунальної власності з метою ведення господарської діяльності для

поповнення бюджету [18, с. 217].

3. Муніципально-рентна модель комунального господарства базується на ідеології муніципального соціалізму. Основний тягар з вирішення питань життєзабезпечення населення несуть не самі мешканці, а ОМС. Низька платоспроможність і усталений менталітет населення змушує місцеву владу надавати мешканцям значну кількість безоплатних послуг або послуг, які сплачуються частково. Для цього ОМС повинні мати значні джерела доходів, в тому числі і від господарської діяльності. З цією метою муніципалітетам надається можливість стати повноцінними господарюючими суб'єктами на своїй території. На наш погляд, вибір такої моделі для сучасної України є економічною необхідністю. Комунальні підприємства в цій моделі повинні не тільки надавати послуги із життєзабезпечення ТГ, але й бути джерелом поповнення бюджету. Для реалізації цієї моделі комунальні підприємства повинні ефективно працювати і бути рентабельними, чого в Україні не спостерігається. Більшість комунальних підприємств України є дотаційними, і не виступають джерелом доходів місцевого бюджету, хоча є окремі ефективно функціонуючі комунальні ринки, готелі, автозаправки тощо. Таким чином, модель комунального господарства, яка існує в Україні, не відноситься в чистому вигляді до жодного з перерахованих типів. В інших країнах наведені моделі теж не існують в чистому вигляді [18, с. 217].

У цілому, використання тієї чи іншої моделі залежить від таких чинників:

- обсяг компетенції ОМС, визначений законодавством;
- економічна політика держави;
- наявність і характер основних ресурсів території;
- наявність кваліфікованих кадрів в ОМС і на комунальних підприємствах;
- податкоспроможність населення.

В залежності від комбінації виокремлених чинників визначається співвідношення функцій комунального управління (комунальні підприємства практично не створюються) і комунального господарювання (здійснюється за

допомогою комунальних підприємств), формується конкретний тип комунального господарства.

Основними формами комунальних підприємств у зарубіжних країнах є товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства, асоціації та фонди. Вони поділяються на два види:

- одні з них безпосередньо засновані муніципалітетами;
- інші є дочірніми підприємствами, заснованими комунальними фірмами і компаніями [71, с. 457-462].

Для більшості зарубіжних країн характерна відміна останнім часом усіх протекціоністських заходів щодо діяльності муніципальних підприємств, їхні фінанси формуються на загальних умовах, визначених для всіх бізнесових структур.

Значним джерелом доходів у розвинутих зарубіжних країнах є муніципальні платежі за послуги, що надаються місцевими органами влади. Місцеві органи влади цих країн, як правило, самостійно встановлюють ціни й тарифи на послуги, які вони надають членам територіальних колективів. У кожній країні сформувалися власні підходи до плати за послуги, що надаються місцевою владою. У багатьох країнах плата за ці послуги не покриває видатків на їх здійснення. І це свідома політика. За більшістю статей видатків місцевої влади цієї країни платежі за послуги лише частково покривають витрати. Таким чином, соціальне призначення місцевої влади реалізується в тому, що більшість послуг, які вона надає територіальним громадам, дотується. Разом з тим і муніципальні платежі є джерелом бюджетних доходів ОМС.

Аналіз зарубіжного досвіду розвитку комунальної власності дає змогу зробити висновок, що загалом сучасні проблеми її функціонування в Україні не мають прямих аналогів в європейських країнах, адже відмінними є суспільно-політичний та соціально-економічний уклади, вихідні бази природних та матеріальних ресурсів, якісні характеристики трудового потенціалу, традиції самоврядування тощо. Проте, вивчення принципів функціонування комунальної власності, напрацьованих та апробованих в різних країнах, дає

поштовх до розробки ефективної моделі подальшого розвитку комунальної власності України, яка допоможе організувати необхідні заходи відповідно до вимог сучасності.

**РОЗДІЛ 2**  
**ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ МЕХАНІЗМУ**  
**УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**  
**М. КАМ'ЯНЦЯ-ПОДІЛЬСЬКОГО**

**2.1. Організаційні аспекти процесу управління комунальною власністю м. Кам'янця-Подільського**

Кам'янець-Подільська міська рада є ОМС, який представляє інтереси ТГ м. Кам'янця-Подільського. Діяльність ради, її органів здійснюється на основі принципів відкритості, гласності і базується на вільному обговоренні та вирішенні питань, врахуванні інтересів членів ТГ міста, громадської думки. Порядок діяльності ради, її органів та посадових осіб визначається Конституцією України, законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, іншими законодавчими актами та регламентом [65].

КВ, згідно з Конституцією України, як власність ТГ сіл, селищ, міст є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування [36, ст. 142]. До її складу входить рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, не житлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі і нерухомі об'єкти...” [36, ч.1 ст. 60].

З огляду на те, що КВ становить економічну основу господарського комплексу м. Кам'янця-Подільського, однією з перспектив розвитку та підвищення ефективності відповідно міської, сільської та селищної економіки є підвищення оперативності управління цією власністю у тому числі й ефективності її використання на договірних засадах.

Суб'єктом права КВ є ТГ м. Кам'янця-Подільського – жителі об'єднані

постійним проживанням у межах міста, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. Вони управляють майном, що знаходиться у комунальній власності безпосередньо або через утворені ними ОМС – Кам'янець-Подільську міську раду та її виконавчий комітет, а також утворені останніми фізичні та юридичні особи. Право управління об'єктами КВ юридичним та фізичним особам надається на основі проведення конкурсів, тендерів, укладених договорів.

Таким чином, хоча основним суб'єктом УКВ м. Кам'янця-Подільського є ТГ в особі відповідних ОМС, фактично управління її об'єктами здійснюється сукупністю організаційних структур та підрозділів. Усі разом вони являють собою багаторівневу ієрархію органів, функціонування яких і забезпечує механізм управління.

Під процесом УКВ слід розуміти регламентовану законом діяльність, спрямовану на використання об'єктів КВ відповідно до завдань та функцій, що покладені на ОМС. Так, згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють широкі повноваження щодо УКВ. Вони вправі використовувати майно для господарської та іншої не забороненої Законом діяльності, зокрема, “можуть передавати об'єкти комунальної власності в тимчасове або постійне користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, купувати й продавати, використовувати як заставу, приватизувати, вирішувати питання їх відчуження, визначати в договорах та угодах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються та передаються в користування та оренду” [56, ст. 29].

Кам'янець-Подільська міська рада є основним повноважним суб'єктом права КВ ТГ міста. Вона розпоряджаються їхніми об'єктами від імені населення ТГ міста.

Організаційно-структурну схему Кам'янець-Подільської міської ради представимо на рис. 2.1.

Міська рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з

пленарних засідань, а також засідань постійних комісій. Робота ради здійснюється відповідно до затверджених планів на півріччя. Проект плану роботи попередньо розглядається у постійних комісіях. Пропозиції щодо питань для розгляду па пленарних засіданнях вносяться головою ради за власною ініціативою, постійними комісіями, депутатськими групами, фракціями, депутатами.

Згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виключно на пленарних засіданнях міської ради вирішуються такі питання у сфері управління комунальною власністю:

- заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України;
- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;
- прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень;
- прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку;
- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;

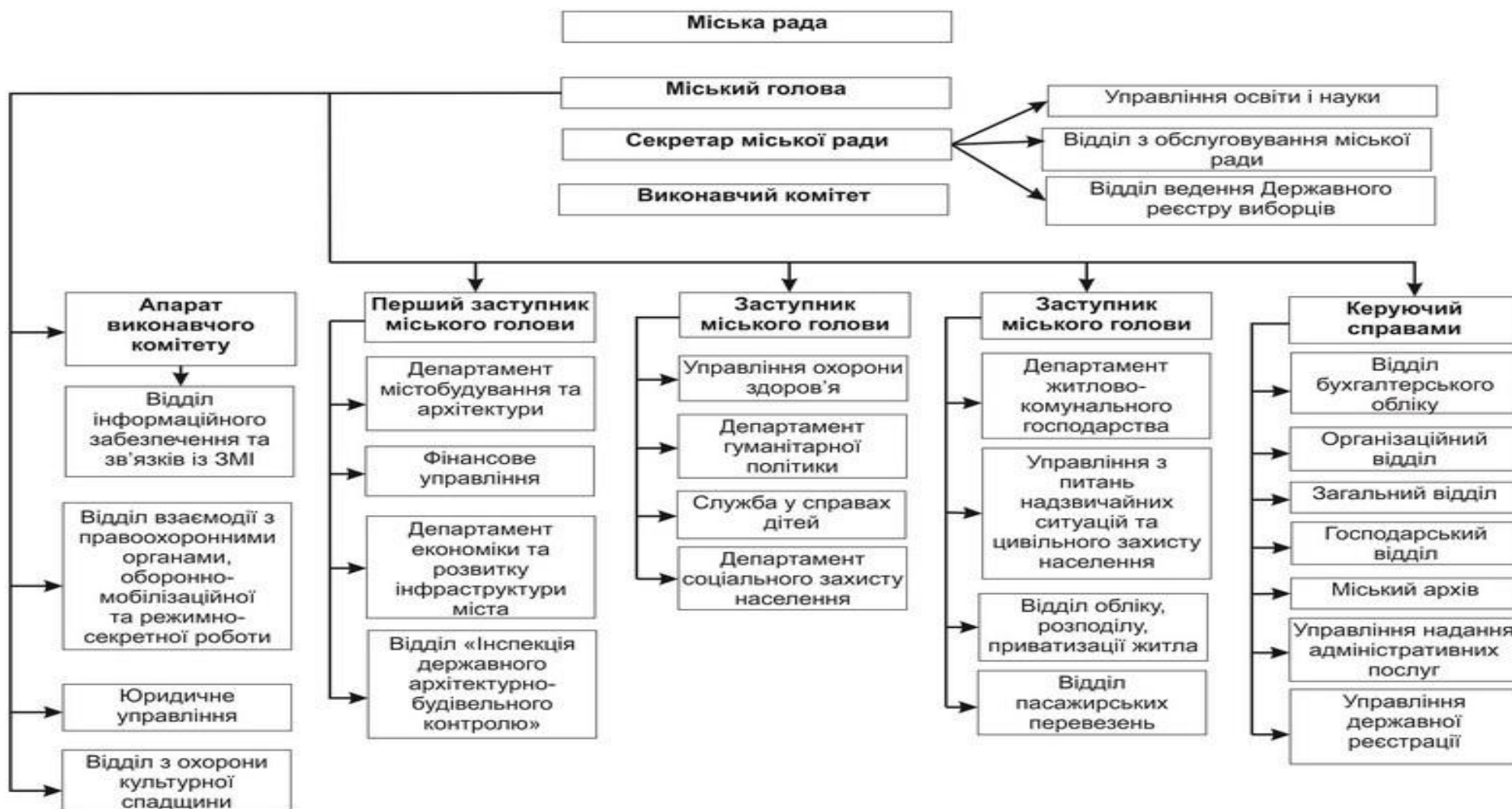


Рис. 2.1. Організаційно-структурна схема Кам'янець-Подільської міської ради

Примітка. Складено автором.

- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, 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 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, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради;

- прийняття рішень про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим у комунальних унітарних підприємствах та у господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; про затвердження порядку утворення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства; про визначення кола питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства; про встановлення вимог до незалежних членів наглядової ради комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді;

- визначення критеріїв відбору незалежного аудитора та критеріїв віднесення комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді, до таких, фінансова звітність яких (у тому числі консолідована) підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, та затвердження порядку такої перевірки і порядку залучення незалежного

аудитора;

- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх 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, визначення повноважень цих органів (служб);

- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

- затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України;

- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;

- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами "сезону тиші" з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів

для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;

- 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 та інші.

З огляду на сказане вище, слід відмітити, що ОМС мають достатньо повноважень щодо управління ввіреним їм майном КВ. Проте для того, щоб таке управління було ефективним, необхідним є застосування відповідних інструментів.

У процесі управління об'єктами КВ безпосередньо бере участь депутатський корпус та постійні комісії Кам'янець-Подільської міської ради. З метою забезпечення ефективного управління об'єктами КВ ТГ м. Кам'янця-Подільського створено постійну комісію з питань житлово-комунального господарства та комунальної власності, яка є підзвітною раді та відповідальною перед нею. У засіданні постійної комісії беруть участь депутати – члени комісії, інші депутати (з правом дорадчого голосу) та запрошені на засідання комісії особи. До складу комісії входять 4 депутати ради. Постійна комісія є колегіальним органом Кам'янець-Подільської міської ради, на який покладається реалізація трьох основних функцій: номінаційної, контрольної та функції попереднього опрацювання питань в межах наданих комісії повноважень, що виносяться на розгляд сесії.

У межах номінаційної функції постійною комісією попередньо розглядаються кандидатури керівників підприємств і закладів КВ ТГ міста, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження, готуються висновки з цих питань. Контрольна функція постійної комісії насамперед виявляється у тому, що членами комісії за дорученням ради, міського голови або за власною ініціативою вивчається діяльність підприємств і закладів комунальної власності та їх посадових осіб. За результатами перевірки подаються рекомендації на розгляд керівників

підконтрольних об'єктів, а в необхідних випадках – на розгляд ради. Крім того, комісією здійснюється контроль за виконанням рішень ради.

Основною функцією постійної комісії є вивчення, попередній розгляд і підготовка питань, які належать до відання ради. Члени постійної комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають звіти про діяльність, розробляють проекти рішень ради та готують висновки, виступають на сесіях ради з доповідями і співповідями. За результатами вивчення і розгляду питань постійною комісією готуються висновки і рекомендації, які приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Рекомендації постійної комісії підлягають обов'язковому розгляду підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісії у встановлений ними строк.

Проаналізувавши структуру Кам'янець-Подільської міської ради (рис. 2.1), можна зробити висновок про відсутність окремого структурного підрозділу, який би інтегрував у собі функції і повноваження щодо управління комунальною власністю. Проте найбільшу частину повноважень у цій сфері має Департамент житлово-комунального господарства Кам'янець-Подільської міської ради, який утворено для здійснення в межах чинного законодавства України організаційно-функціональних повноважень щодо створення сприятливих умов для функціонування житлово-комунального господарства міста, забезпечення прав членів ТГ міста на сприятливі умови проживання, забезпечення необхідного рівня і якості житлово-комунальних послуг населенню, координації реалізації державної політики, комплексного розвитку житлово-комунального господарства щодо експлуатації та ремонту житла, дорожнього та зеленого господарства, благоустрою території міста, організація надання інших послуг для населення.

Основними завданнями Департаменту є:

2.2.1 організація управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у КВ ТГ міста Кам'янець-Подільського, забезпечення їх належного утримання і ефективної експлуатації;

2.2.2 участь в розроблені проектів програм соціально-економічного розвитку міста, цільових програм, метою яких є підвищення рівня забезпеченості населення, соціальної та виробничої сфери в усіх видах житлово-комунальних послуг, поліпшення їх якості;

2.2.3 облік надання житлово-комунальних послуг;

2.2.4 участь у формуванні цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги;

2.2.5 встановлення прямих виробничих і науково-технічних зв'язків житлово-комунальних підприємств з вітчизняними та іноземними підприємствами та зручного для населення режиму роботи підприємств житлово-комунального господарства;

2.2.6 координація на засадах підконтрольності роботи підприємств житлово-комунального господарства, що перебувають у КВ ТГ міста, координація в межах делегованих повноважень підприємств житлово-комунального господарства інших форм власності;

2.2.7 поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг;

2.2.8 організація ефективного функціонування інфраструктури дорожньо-транспортного комплексу міста, що є сукупністю підприємств, установ, організацій, а також суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, які здійснюють у місті перевезення пасажирів (вантажів) міським транспортом та організацію дорожнього руху на території міста (підготовка та погодження відповідних документів);

Виходячи із основних завдань Департамент виконує такі функції:

1. бере участь у формуванні державної політики, а також науково-технічної та економічної політики у житлово-комунальній сфері та

забезпечує їх реалізацію;

2. готує і подає у встановленому порядку пропозиції щодо:

- комплексного розвитку житлово-комунального господарства міста з метою більш повного задоволення потреб населення, соціальної та виробничої сфери у всіх видах житлово-комунальних послуг;

- вдосконалення структури управління житлово-комунальним господарством міста, розташування, спеціалізації та розвитку підприємств, організацій, об'єктів житлово-комунального господарства;

- здійснення житлової реформи, сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, інвентаризація інженерних мереж, що перебувають на балансі Департаменту, та об'єктів житлово-комунального господарства міста;

- розробки заходів, спрямованих на забезпечення стабільної роботи житлово-комунального господарства міста в умовах стихійного лиха, аварій, катастроф;

3. проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу з населенням щодо створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, сприяє створенню об'єднань співвласників багатоквартирних житлових будинків, надає методичну допомогу з питань функціонування об'єднання співвласників багатоквартирних будинків;

4. бере участь у розробці проектів благоустрою території міста;

5. здійснює в межах делегованих повноважень контроль за станом експлуатації та утримання житлового фонду та об'єктів комунального господарства;

6. аналізує рівень цін і тарифів на продукцію, роботи і послуги житлово-комунального господарства, готує пропозиції щодо їх удосконалення;

7. координує роботу підприємств житлово-комунального господарства міста в межах повноважень;

8. бере участь у розробленні проекту бюджету міста і змін до нього,

проектів програм економічного, соціального розвитку міста;

9. вносить пропозиції щодо створення нових підприємств та інших об'єктів житлово-комунального господарства, які мають важливе значення для надання житлово-комунальних послуг населенню, розташування, спеціалізації і розвитку підприємств, організацій і об'єктів житлово-комунального господарства незалежно від форм власності;

10. отримує в установленому порядку від підвідомчих підприємств та організацій статистичну, бухгалтерську та іншу інформацію, необхідну для здійснення Департаментом покладених на нього функцій;

11. в межах повноважень та з метою виконання покладених на Департамент завдань проводить перевірки комунальних підприємств, які входять до його сфери управління;

12. проводить організаційну та методичну роботу, спрямовану на реалізацію політики з питань праці та заробітної плати, соціального захисту працівників житлово-комунального господарства;

13. здійснює в межах делегованих повноважень контроль за організацією та якістю обслуговування населення у сфері житлово-комунального господарства;

14. виступає замовником та координує і контролює виконання робіт з належного утримання та технічного обслуговування об'єктів житлово-комунального господарства міста, їх реконструкції та будівництва;

15. організовує і проводить процедури закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель»;

16. готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо формування плану капітального будівництва, поточного та капітального ремонтів, реконструкції житлового фонду, об'єктів благоустрою, автомобільних доріг та вулиць, укладає відповідно до Цивільного та Господарського кодексів України угоди з суб'єктами господарювання, незалежно від форм власності та відомчого підпорядкування на виконання

робіт (надання послуг) та придбання товарів, з будівництва, капітального, поточного ремонту та реконструкції житлового фонду, об'єктів благоустрою, автомобільних доріг та вулиць, а також забезпечує їх ефективне виконання;

17. контролює виконання основної виробничо-господарської діяльності та фінансовий стан підвідомчих підприємств, а також дотримання ними фінансової дисципліни;

18. координує діяльність по санітарному очищенню території міста, збору, транспортуванню, утилізації і знищенню побутових відходів, знищення і поховання трупів тварин;

19. вирішує питання комплексного благоустрою міста, його озеленення, освітлення, санітарної очистки, розвитку, ремонту та утримання міського шляхового господарства;

20. організовує зовнішнє освітлення об'єктів благоустрою міста та в межах компетенції – функціонування мереж зливової каналізації;

21. здійснює підготовку та проведення конкурсів з надання житлово-комунальних послуг та конкурсів на право розміщення зупинкового комплексу для підприємницької діяльності, а також розробляє та затверджує документацію щодо проведення цих конкурсів;

22. здійснює передбачені законодавством повноваження щодо утримання та охорони зелених насаджень на території міста;

23. вивчає потреби підприємств, установ, організацій та населення у житлово-комунальних послугах;

24. впроваджує політику щодо ефективного розвитку житлово-комунальних підприємств, що забезпечують надання житлово-комунальних послуг споживачам міста, забезпечення реконструкції і модернізації в цілому системи житлово-комунальних послуг, зменшення витрат підприємств житлово-комунального господарства міста та зниження тарифів на житлово-комунальні послуги для населення та інших споживачів;

25. реалізовує стратегію, спрямовану на оздоровлення фінансово-технічного стану підприємств житлово-комунального господарства;

26. готує пропозиції про доцільність реорганізації підприємств житлово-комунального господарства, що забезпечують надання житлово-комунальних послуг споживачам міста, передачі їх в управління або у власність територіальної громади;

27. бере участь у розробці міських та галузевих науково-технічних програм, сприяння їх виконанню підприємствами та науковими установами;

28. бере участь у перевірці ефективності використання комунального майна, що знаходиться у користуванні комунальних підприємств;

29. надає пропозиції міській раді, міському голові, виконавчому комітету міської ради по поліпшенню стану справ на підприємствах, організаціях та установах, змінах керівних кадрів, узгодження змін в структурі підприємств, умови контрактів з керівниками підприємств, погодження на призначення заступників керівників комунальних підприємств та керівників їх структурних підрозділів;

30. організовує виконання нормативних актів з питань регулювання діяльності підприємств житлово-комунального господарства, що забезпечують надання житлово-комунальних послуг споживачам міста;

31. організовує здійснення поглибленого аналізу фінансово-господарської діяльності житлово-комунальних підприємств, які входять в сферу управління Департаменту, вносить пропозиції щодо прийняття відповідних заходів по вдосконаленню їх роботи, притягнення до відповідальності їх керівників та посадових осіб;

32. проводить збір, узагальнення та аналіз матеріалів з розрахунків за житлово-комунальні послуги;

33. організовує контроль за ремонтом та реконструкцією житлових будинків, об'єктами соціально-культурного призначення, комунального господарства, дорогами міського значення та інженерними спорудами на них;

34. здійснює технагляд за капітальним будівництвом, поточними та капітальними ремонтами, реконструкцією об'єктів благоустрою, житлового

фонду, автомобільних доріг та вулиць,

35. організовує контроль за своєчасним та в повному обсязі фінансуванням об'єктів ремонту та реконструкції відповідно до обсягів капітальних вкладень, передбачених затвердженими програмами та укладеними договорами;

36. замовляє виготовлення проектно-кошторисної документації, експертизи проектів проведення будівництва, реконструкції, капітального та поточного ремонтів житлового фонду та об'єктів благоустрою, здійснює виготовлення відповідних проектів госпрозрахунковими підрозділами;

37. здійснює координацію роботи міського пасажирського транспорту та контролює надання послуг транспортних перевезень перевізниками незалежно від форм власності;

38. здійснює заходи щодо розширення та удосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства;

39. здійснює контроль за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, за технічним станом, використанням і утриманням інших об'єктів нерухомого майна;

40. здійснює контроль за використанням житлового фонду;

41. сприяє розвитку конкуренції серед постачальників послуг, демонополізації виробництва у житлово-комунальній сфері;

42. формує мережу міських автобусних маршрутів загального користування сумісно з профільною комісією з питань промисловості, транспорту та зв'язку і здійснює контроль за виконанням транспортного законодавства на території міста згідно з повноваженнями, визначеними законами України;

43. організовує проведення конкурсів на право перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування;

44. готує та погоджує договори перевезень на автобусних маршрутах загального користування з автомобільними перевізниками – переможцями

конкурсу на міських маршрутах, надає дозволи на право роботи на автобусних маршрутах загального користування та забезпечує контроль за виконанням умов договору на пасажирські перевезення;

45. проводить інформаційно-роз'яснювальну, пропагандистську, консультаційну роботу, в тому числі і через друковані та електронні засоби масової інформації, «гарячі лінії», семінари та тренінги з питань, що належать до компетенції Департаменту;

46. на підставі рішення виконавчого комітету укладає договори щодо оренди комунального майна, що перебуває на балансі Департаменту;

47. розглядає в межах своєї компетенції заяви, пропозиції і скарги громадян та вживає відповідних заходів реагування;

48. відповідно до повноважень в межах компетенції надає адміністративні послуги;

49. здійснює інші повноваження, покладені на Департамент відповідно до чинного законодавства та рішень міської ради, міського голови та виконавчого комітету.

Департамент утворюється у складі директора, управління житлового господарства, управління комунальної інфраструктури, управління економічного аналізу та бухгалтерського обліку. Схему взаємодії досліджених основних повноважних інституцій, які мають управління об'єктами КВ ТГ м. Кам'янця-Подільського представимо на рис. 2.2.



Рис. 2.2. Схема взаємозв'язків в інституційній структурі управління комунальною власністю територіальної громади м. Кам'янця-Подільського  
Примітка. Складено автором.

У місті Кам'янці-Подільському свою діяльність проводять 22 комунальних підприємства, в т.ч. комунальна установа «Госпрозрахункове проектно-виробниче бюро при Департаменті містобудування та архітектури Кам'янець-Подільської міської ради». Комунальні підприємства (установи) міста поділені на різні види. Зокрема:

- із обслуговування житлового фонду, які включають 10 підприємств (КП «Житловик», КП «Добробут», ККП «Господар», ЖКП «Південь», ДП «Управлінська компанія «Південне»» КП «Управлінська компанія «Південь», КП «Спецкомунтранс», КП «Міськліфт-світло», КП «Профдезінфекція», КП «Міськтепловоденергія», ДП «Тепловода» КП «Міськтепловоденергія»).

- із утримання в належному стані території міста – 6 підприємств (КП «Побуткомбудсервіс», КП «Комбінат благоустрою», КП «Комунбуд», КП «Муніципальна інспекція», КП «Служба єдиного замовника», КП «Кам'янецький парк»).

- інші послуги – 6 підприємств, в т. ч. 1 комунальне некомерційне підприємство (КП «Міська друкарня», КП «Комбінат харчування учнів», КП «Міський стадіон ім. Г.А. Тонкочєєва», КП «Кам'янець-Подільське міжміське бюро технічної інвентаризації», КП «Комунтранссервіс», Комунальне некомерційне підприємство «Центр первинної медико санітарної допомоги»).

Отже, у місті Кам'янці-Подільському від імені ТГ управління об'єктами її КВ, що задовольняють спільні потреби усіх членів ТГ, здійснює Кам'янець-Подільська міська рада. На наш погляд, структура управління об'єктами КВ у Кам'янець-Подільській міській раді не дозволяє в повній мірі виконувати функції та здійснювати повноваження у досліджуваній сфері з урахуванням заінтересованості в об'єктах власності кожного члена ТГ та її спроможності до участі в фінансовому та матеріальному забезпеченні діяльності цих об'єктів.

## **2.2. Форми управлінської діяльності та здійснення контролю за об'єктами комунальної власності**

Фінансово-господарська діяльність об'єктів КВ – це система форм і методів, які використовуються для фінансового забезпечення функціонування цих об'єктів та досягнення ними поставлених цілей, тобто це практична робота, що забезпечує життєдіяльність підприємств, установ, організацій, досягнення і поліпшення її результатів.

На сьогодні діяльність об'єктів КВ ТГ здійснюється на основі законодавства, яке регламентує діяльність усіх підприємств, установ, організацій, що здійснюють комерційну та некомерційну господарську діяльність в Україні. Використання фінансових ресурсів об'єктів КВ має свої особливості, їхній прибуток розподіляється в порядку, визначеному місцевою радою згідно із статутами підприємств або положеннями про інші комунальні установи.

Підприємства та заклади КВ громади м. Кам'янця-Подільського функціонують у різних сферах національної економіки та соціальної інфраструктури (Додаток А). Частина таких підприємств є господарюючими суб'єктами, діяльність яких спрямована на досягнення економічних і соціальних результатів, в т. ч. одержання прибутку. Інша частина є об'єктами соціальної сфери та надають соціальні послуги населенню. Так, основними видами діяльності підприємств КВ ТГ м. Кам'янця-Подільського є:

- медичне обслуговування та медико-санітарна допомога населенню;
- надання послуг в сфері житлово-комунального господарства;
- надання послуг в сфері кіновідеомережі, книговидавництва;
- задоволення потреб населення в культурі та творчості;
- надання послуг населенню в сфері освіти, охорони здоров'я та спорту;
- надання послуг у сфері інжинірингу, геології, геодезії та надання технічного консультування в цих сферах;

- надання послуг у сфері архітектури;
- надання послуг населенню в сфері роздрібно́ї торгівлі фармацевтичною продукцією та інші.

Ефективне забезпечення виконання повноважень щодо управління об'єктами КВ ТГ м. Кам'янця-Подільського міською радою та відповідними її структурами, не можливе без належного контролю за діяльністю цих об'єктів. Основними формами забезпечення контролю щодо управління об'єктами КВ м. Кам'янця-Подільського є:

- регламентація трудових відносин з керівниками підприємств та організацій;
- проведення засідань балансової комісії;
- погодження операцій з майном суб'єкта господарювання (проведення конкурсу на право оренди майна та погодження укладених договорів оренди (найму) нежитлових приміщень, списання майна).

Регламентація трудових відносин передбачає призначення на посаду та укладення контракту з керівниками підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності. Керівники призначаються на посаду і звільняються з посади рішенням міської ради, прийнятим на її пленарному засіданні за результатами конкурсного відбору. Керівники призначаються на посаду на термін від одного до п'яти років. При укладанні контракту з керівником за угодою сторін може бути обумовлений строк випробовування з метою перевірки його відповідності займаній посаді, крім випадків, коли випробовування відповідно до законодавства не встановлюється. Умова випробовування та його строк повинні бути зазначені в рішенні ради про призначення особи на посаду Керівника. Відповідно до укладеного контракту, керівник бере на себе обов'язок безпосередньо і через адміністрацію підприємства, установи, організації здійснювати поточне (оперативне) управління, забезпечувати його ефективну діяльність, використання і збереження закріпленого майна, а міська рада зобов'язується створити належні умови для матеріального забезпечення і організації праці керівника.

На підставі контракту виникають трудові відносини між керівником та Кам'янець-Подільською міською радою. Керівник, який уклав контракт, є повноважним представником підприємства, установи, організації під час реалізації повноважень, функцій, обов'язків, передбачених актами законодавства, статутом, іншими нормативними актами. Керівник діє на засадах єдиноначальності, підзвітний міській раді у межах, встановлених законодавством та контрактом. У контрактах з керівниками підприємств, установ, організацій, що є у комунальній власності територіальної громади м. Кам'янця-Подільського зазначаються загальні положення, права та обов'язки сторін, умови матеріального забезпечення керівника, відповідальність сторін та порядок вирішення спорів, порядок внесення змін та доповнень до контракту та його припинення, термін дії та інші умови контракту.

Балансова комісія Кам'янець-Подільської міської ради була створена з метою посилення контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій комунальної власності громади міста шляхом проведення всебічного аналізу і оцінки результатів діяльності цих підприємств, установ, організацій, забезпечення своєчасного виявлення чинників, що впливають позитивно, і таких, що зумовлюють зниження ефективності функціонування та прийняття рішень, спрямованих на поліпшення їхньої роботи.

Порядок денний таких засідань включає заслуховування звітів про результати фінансово-господарської діяльності підприємств та закладів, засновниками яких є Кам'янець-Подільська міська рада. Періодичність їх проведення – два рази на рік. Про результати діяльності закладів освіти, культури, медицини тощо, які входять до числа об'єктів комунальної власності інформують керівники та головні бухгалтери таких підприємств, установ, організацій.

У звіті встановленої форми, що відображає основні показники фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій КВ вказується:

- склад доходів, у тому числі власні надходження, бюджетні, готівкові, безготівкові, надходження від надання послуг різного характеру;
- витрати, здійснені у відповідному звітному періоді, із необхідними поясненнями;
- суми податків, сплачені до бюджету за відповідний період;
- кошти, що надійшли з міського бюджету як субвенції та дотації, як внесок до статутного фонду, на придбання основних засобів, на капітальний ремонт та інше;
- операції із списання чи придбання основних засобів, із зазначенням їх вартості та складу;
- розмір дебіторської та кредиторської заборгованості, склад простроченої заборгованості, перелік боржників, можливий термін погашення, заходи щодо забезпечення погашення, зменшення чи збільшення простроченої заборгованості в звітному періоді.

На засіданнях балансової комісії розглядається порядок складання, затвердження та контролю виконання фінансових планів підприємств КВ. Фінансовий план складається на кожен наступний рік з поквартальною розбивкою і відображає очікувані фінансові результати в запланованому році, джерела формування коштів та напрями їх використання з метою забезпечення діяльності і розвитку підприємства, а також виконання його зобов'язань. Фінансовий план підприємства комунальної форми власності складається за встановленою формою та відповідно до методичних рекомендацій щодо заповнення форми фінансового плану. Щоквартально на засіданнях балансової комісії міської ради заслуховуються звіти керівників підприємств, які належать до КВ щодо виконання затверджених планів.

Проведення конкурсу на право оренди майна та погодження укладених договорів оренди (найму) нежитлових приміщень КВ є заходом, який покликаний забезпечити конкуренцію серед потенційних орендарів та визначити найкращі умови оренди для найефективнішого використання нерухомості що перебуває у КВ. Умови конкурсу поширюються на майно, що

перебуває у КВ, а саме на:

- цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурні підрозділи (філії, цехи, дільниці);
- нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення);
- індивідуально визначене майно (транспортні засоби, технологічне обладнання, устаткування, тощо).

Конкурс на право оренди об'єкта оголошується балансоутримувачем за результатами вивчення попиту на оренду майна КВ міста в порядку, передбаченому чинним законодавством та у разі наявності двох і більше заяв від фізичних або юридичних осіб, за умови відсутності заяви від особи, яка відповідно до законодавства має право на отримання відповідного комунального майна в оренду поза конкурсом. Умовами конкурсу є:

- стартовий розмір орендної плати;
- ефективне використання об'єкта оренди за цільовим призначенням (у разі оренди цілісного майнового комплексу – відповідно до напрямку виробничої діяльності підприємства);
- дотримання вимог щодо експлуатації об'єкта;
- компенсація переможцем конкурсу витрат, пов'язаних з проведенням незалежної оцінки об'єкта оренди, опублікуванням оголошення про конкурс у відповідних засобах масової інформації.

Конкурс проводиться з використанням відкритості пропонування розміру орендної плати за принципом аукціону.

Наступним кроком є погодження договору оренди (найму) нежитлових приміщень КВ ТГ м. Кам'янця-Подільського. У договорі оренди міська рада в особі міського голови виступає орендодавцем. Орендарем є фізична або юридична особа, що укладає договір оренди та має намір здійснювати свою діяльність у нежитловому приміщенні КВ ТГ міста. У договорі зазначаються предмет договору, об'єкт оренди, орендна плата, права та обов'язки, відповідальність сторін, відновлення об'єкта оренди та умови його повернення, особливі умови, строк дії договору, адреси, банківські реквізити

та підписи сторін. До договору оренди (найму) нежитлового приміщення КВ міста додається акт прийому-передачі нежитлового приміщення.

З балансів підприємств комунальної форми власності може бути списане майно:

а) необоротні активи – будинки та споруди, машини та обладнання, транспортні засоби, інструменти, прилади та інвентар, інші основні засоби (крім земельних ділянок та капітальних витрат на поліпшення земель), інші нематеріальні активи;

б) запаси – сировина і матеріали, обладнання, конструкції і деталі до установки, малоцінні та швидкозношувальні предмети, медикаменти, продукти харчування, паливо, запасні частини до машин і обладнання та інші матеріали.

Списанню підлягає майно, яке:

а) не може бути в установленому порядку відчужене, безоплатно передане іншим підприємствам, установам, організаціям та щодо якого не можуть бути застосовані інші способи управління (або їх застосування може бути економічно недоцільним);

б) морально чи фізично зношене, непридатне для подальшого використання, зокрема у зв'язку з будівництвом, розширенням, реконструкцією і технічним переоснащенням;

в) пошкоджене внаслідок аварії чи стихійного лиха та відновленню не підлягає;

г) виявлене в результаті інвентаризації як нестача.

КВ ТГ сучасного міста є складним господарським комплексом. Процеси реформування й оптимізації структури КВ потребують постійного вдосконалення та розвитку нових форм господарювання і ринкового середовища з дотриманням балансу співвідношення необхідності забезпечення найбільшої ефективності її функціонування і наявних можливостей органів місцевого управління за складом об'єктів КВ, фінансового забезпечення їхнього розвитку, а також ступеня керованості

ними.

Система УКВ повинна будуватися таким чином, щоб, з одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку міста як єдиного соціально-економічного організму, сприяти підтримці соціально гарантованого життєвого рівня населення і захисту його інтересів як споживача послуг і продукції організацій і підприємств КВ; з іншого – забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння підприємництву, поширенню процесів приватизації і демонополізації.

Для вирішення зазначених завдань УКВ ТГ повинне формуватися на таких принципах (рис. 2.3).

Формування й УКВ базується на принципах оптимізації структури та галузевого складу суб'єктів для виконання поставлених у певний період завдань. Реалізація цього принципу повинна здійснюватися шляхом визначення пріоритетних напрямів розвитку міста й використання майна, а саме: відчуження, передача в господарське відання, оперативне управління, користування, а також в оренду, концесію, під заставу тощо.

Як ми уже зазначали, основним суб'єктом УКВ є ТГ міста в особі відповідних органів самоврядування. Однак фактично управління об'єктами КВ здійснюється сукупністю організаційних структур і підрозділів [1-2]. Вони є багаторівневою ієрархією органів, функціонування яких і забезпечує управління. З огляду на це, О. Бобровська вказує на унікальну ситуацію, яка є неприйнятною і суперечить самій природі права власності, а саме: наявність двох повноправних суб'єктів на одне й те саме майно.

Є ТГ, а є й ради, і кожен із цих суб'єктів наділений, відповідно до Закону, відповідним колом прав і обов'язків (якщо не брати до уваги химерні посилення законодавця щодо «відповідальності рад перед громадами» і твердження про «первинність» територіальних громад), що ще раз підкреслює

тезу про те, що з правової позиції ТГ як таких на сьогодні не існує [28, с. 151].



Рис. 2.3. Основні принципи управління комунальною власністю.

Примітка. Складено автором з використанням джерела [28].

Основною метою управління є раціональне використання, збереження і своєчасне оновлення майна КВ громади міста, забезпечення прибуткової частини бюджету для вирішення соціально-економічних завдань міста, підвищення добробуту і життєвого рівня населення, а також створення привабливих умов для вливання інвестиційного капіталу в різні галузі та розвитку малого і середнього бізнесу.

Для ефективного управління об'єктами КВ і контролем за рухом її трансформації, необхідне створення комплексної системи управління, формування вимог до управління окремими суб'єктами на сучасному етапі, а також визначення основних напрямів, способів, методів і механізмів

використання майна.

В Україні налічується значна кількість збиткових комунальних підприємств з великими сумами напрацьованих збитків, а також істотними непокритими збитками минулих періодів. Незважаючи на спроби поліпшення майнового стану, збитки підприємств зростають, їх накопичення доходить до цифр, які обчислюються мільйонами. Негативну дію чинить неплатоспроможність населення, особливо за житлово-комунальні послуги. У результаті фінансові можливості підприємств не дозволяють виділяти достатніх коштів на відновлення іноді повністю зношених основних фондів, придбання сучасного обладнання і впровадження передових технологій для випуску продукції необхідної якості при мінімальних витратах.

Існують різні форми управління об'єктами КВ. Це – самостійне використання, спільне використання, продаж, оренда, концесія, іпотека, застава, приватизація, лізинг та інші (табл. 2.6).

Ресурсна, вартісна та функціональна слабкість майнової частини КВ не дають змоги ОМС України сповна використовувати вже напрацьовані світовим досвідом, ефективні форми управління об'єктами КВ, такі як: іпотека, концесія, застава, спільне використання. Головною причиною недосконалого управління об'єктами КВ є відсутність правових та практичних механізмів їх реалізації.

Разом з описаними концептуальними формами управління власністю ефективність використання майна залежить і від результатів роботи суб'єктів господарювання, які засновані на цій власності і використовують її у своїй діяльності, тобто безпосередньо від комунальних підприємств, установ і організацій.

Таблиця 2.6

Форми та методи УКВ в Україні

<b>Форми управління</b>	<b>Визначення та принципи</b>	<b>Фактичне використання</b>
<b>Оренда</b>	Договірне строкове платне володіння і користування комунальним майном, переданим для самостійного ведення господарської діяльності орендарю	Є однією з найпоширеніших форм управління КВ як джерело поповнення місцевих бюджетів

<b>Самостійне використання</b>	Ведення господарської діяльності ОМС на базі об'єктів КВ	Переважно соціальна сфера та ЖКГ
<b>Спільне використання</b>	Утримання та експлуатація об'єктів КВ разом з іншими суб'єктами господарювання на основі договору	Проблема застосування - врегулювання особливостей управління об'єктами КВ
<b>Концесія</b>	Передача на договірній платній та строковій основі комунальних підприємств або земельних ділянок з правом видобутку чи будівництва на ній	Може використовуватися як прихована форма приватизації і, таким чином, занижувати доходи до місцевих бюджетів
<b>Приватизація</b>	Трансформація КВ у приватну	Активна від початку процесу приватизації. Результатом є одноразові, але значні надходження до бюджету
<b>Застава</b>	Комунальне майно використовується як об'єкт гарантії повернення кредитів	Починає набувати поширення
<b>Іпотека</b>	Різновид застави землі чи нерухомого майна для отримання ОМС довготривалої позики	Не застосовується в зв'язку з відсутністю відповідного законодавчого регулювання
<b>Лізинг</b>	Передача чи набуття на довгостроковій основі майна (крім земельних ділянок, майнових комплексів та їх структурних підрозділів) за встановлену плату	Є актуальною в Україні
<b>Довірче управління</b>	Передача на договірній, платній, строковій та конкурсній основі об'єктів КВ в управління (від імені, за рахунок та в інтересах довірителя) за фіксовану плату	Перспективна. Не застосовується в зв'язку з відсутністю належного правового регулювання

Примітка. Складено автором.

Сьогодні необхідність зменшення видатків та зростання надходжень місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням КВ, потребує більш широкого використання усього спектру дозволених законодавством форм управління, орієнтованих на конкурентні умови надання послуг. Це може надати змогу ОМС одночасно підвищувати добробут місцевих жителів та збільшувати дохідну базу місцевих бюджетів, саме від яких залежить фінансова самостійність місцевих органів влади [85, с. 20].

Серед завдань системи УКВ виділяють:

– управління об'єктами нерухомості, що перебувають у КВ, зокрема

приватизація і оренда нерухомості;

- управління корпоративними правами: експертна оцінка вартості нерухомого майна і контроль за її використанням незалежними експертами;
- експертна оцінка вартості корпоративних прав;
- інформаційно-аналітична та програмна підтримка всіх елементів системи на базі сучасних інформаційних технологій;
- створення комплексної нормативної бази з управління та ефективного використання КВ.

УКВ має два аспекти. Перший – забезпечення ефективного функціонування безпосередньо об'єктів КВ, покликаних надавати відповідні послуги населенню та обслуговувати всі інші об'єкти комунального господарства незалежно від форм власності. Другий – створення умов для раціонального використання комунального майна підприємницькими структурами, але в обов'язковому порядку – в інтересах ТГ.

У зв'язку з цим функції ОМС в цій сфері можна кваліфікувати на дві категорії:

- безпосередній вплив на діяльність підприємств, установ, закладів, організацій, за якими закріплене комунальне майно на основі права повного господарського відання або оперативного управління;
- опосередкований вплив на всі інші суб'єкти господарювання з метою стимулювання розвитку підприємництва з використанням ресурсів КВ на умовах її відчуження, оренди, концесії та ін.

Існуюча система управління власністю, зокрема комунального сектора, вважається недостатньо ефективною. Причиною цьому, на думку дослідників, є її безсистемність, яка зумовлюється низкою причин. Насамперед це відсутність загально-спеціальної законодавчої бази на рівні держави й достатньої локальної нормативно-правової, методичної та організаційної бази створення, обліку й УКВ.

Ефективність діяльності системи УКВ значною мірою залежить від удосконалення її нормативно-правового забезпечення. Дослідник В. Алексєєв вважає, що процес формування матеріальної основи місцевого

самоврядування ще не завершено: не повною мірою сформовано законодавче поле щодо КВ, не визначено правовий режим майна спільної власності [2, с. 83]. На наш погляд, запровадження дієвих механізмів УКВ окремих ТГ є одним з важливіших аспектів державного управління на сучасному етапі.

На сьогодні ОМС, для реалізації своїх повноважень, діючи в межах законів України, вдаються до локальної нормотворчості, тобто регулювання питань УКВ за допомогою спеціально схвалюваних локальних нормативних актів. Така практика уявляється в існуючих правових умовах найбільш виправданою, оскільки дозволяє, з одного боку, максимально врахувати всі регіональні соціально-економічні особливості, а з іншого – відповідає вимогам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Основний підхід до формування КВ полягає у тому, що КВ кожної ТГ повинна включати тільки ті об'єкти, які дають можливість ОМС виконувати свої функції щодо забезпечення нормальної життєдіяльності цієї ТГ. Це, з одного боку, обмежує предметну репрезентативність такої форми власності, а з іншого – розширення переліку об'єктів КВ не завжди сприяє підвищенню ефективності функціонування комунального господарства, оскільки надмірно велика кількість об'єктів комунальної власності може призвести до зниження дієвості управління ними з боку ОМС [72, с. 266].

Отож, можна констатувати, що суспільні відносини, які складаються при УКВ ТГ в Україні, не розвинені тому, що громади безпосередньо не беруть участі в процесі управління майном КВ, що не формує у свідомості громадян-членів ТГ відчуття власника цього майна і відповідального ставлення до його використання. Така тенденція буде забезпечуватися, доки не буде радикально змінено підхід до визначення механізму управління майном безпосередньо ТГ.

Таким чином, проведене дослідження дає можливість зазначити, що чинним законодавством передбачено можливість здійснення ефективного контролю фінансово-господарської діяльності об'єктів КВ ТГ. Проте, у цій сфері залишаються такі проблеми:

- відсутній контроль за якістю, своєчасністю та повнотою надання послуг населенню;

– не проводиться системна та постійна робота із контролю за складом та обсягами витрат, в тому числі відсутній моніторинг споживання енергоресурсів;

– відсутня система мотивації керівників за результатами фінансово-господарської діяльності підприємств та організацій комунальної форми власності.

Усунення серед інших і цих недоліків надасть можливість підвищити ефективність управління КВ ТГ м. Кам'янця-Подільського.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА КАМ'ЯНЦЯ-ПОДІЛЬСЬКОГО)

#### **3.1. Шляхи вирішення основних проблеми управління об'єктами комунальної власності**

Встановлення в Україні КВ, як власності корпоративної, недержавної, означає створення таких економічних і фінансових основ місцевого самоврядування, які відповідають потребам ринкової економіки, об'єктивним законам її розвитку.

Щодо фінансових методів укв громади м. Кам'янця-Подільського, можна виділити такі їх групи:

- 1) активні (ефективний менеджмент пакетом акцій конкретного акціонерного товариства);
- 2) пасивні (приватизація, здача майна в оренду; реструктуризація; передача під заставу майна та акцій).

Використовуючи активні методи управління об'єктами КВ, важливо забезпечити інвестиційну привабливість останніх. Це дасть змогу підвищити рівень дохідності та ринкову вартість акцій, що належать громаді міста та сприятиме зростанню надходжень в міський бюджет.

Підвищенню ефективності використання КВ також має сприяти оптимізація структури інвестиційного портфелю ТГ міста шляхом зменшення його обсягу за рахунок належних громадам збиткових та малорентабельних об'єктів КВ та збільшення – за рахунок придбання акцій високодохідних, що мають стратегічне значення підприємств.

З метою сприяння ефективності використання об'єктів КВ місцева влада повинна, зберігаючи за собою механізми опосередкованого впливу на процеси формування об'єктів КВ, використовувати ініціативу та кошти приватних осіб, інших потенційних інвесторів з визначенням розмірів

вкладу. І за рахунок сформованих таким чином джерел – фінансувати ряд важливих соціальних об'єктів (інженерні мережі, сквери, парки).

У корпораціях, які здійснюють діяльність у стратегічних (з точки зору значимості для ТГ) сферах діяльності, зокрема в галузях водо-, енерго- і теплопостачання, водопровідно-каналізаційного господарства, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, екології тощо, частка КВ має складати не менше 50 % корпоративного капіталу.

Останнім часом, в досягненні позитивних результатів управління і використання КВ зростає також роль територіальної системи управління, яка дозволяє підпорядкувати результати функціонування об'єктів КВ загальній ідеї їх формування і використання щодо даної території, а також спільно вирішувати соціальні проблеми тощо.

У той же час, незадовільний фінансовий стан значної частини об'єктів КВ м. Кам'янця-Подільського свідчить про невідповідність способів управління цими об'єктами ринковим. Тому існує необхідність подальшого пошуку ефективних способів впливу на фінансові процеси в комунальному секторі.

Підсумовуючи вищенаведене, ми дійшли висновку, що в Україні вцілому існує необхідність запровадження принципів ефективного використання КВ з метою узгодження фінансових та соціально-економічних показників, поєднання бюджетного фінансування об'єктів КВ з можливістю отримання доходів від підприємницької діяльності, залучення фінансових ресурсів приватного сектора, міжнародних фінансових організацій, що забезпечить диверсифікацію джерел фінансування комунальної інфраструктури, посилить можливості ОМС щодо здійснення запозичень на фінансових ринках та сприятиме гармонізації вітчизняних та міжнародних стандартів у галузі фінансів місцевого самоврядування.

У досягненні ефективного використання об'єктів КВ громади м. Кам'янця-Подільського важливе значення, на нашу думку, має:

1. Широке впровадження ОМС, спільно з іншими суб'єктами підприємницької діяльності, інвестиційних програм щодо комунальної інфраструктури з залученням кредитних ресурсів цих суб'єктів.

2. Дотримання ОМС оптимальних пропорцій між витрачанням коштів на розвиток комунального сектору економіки та задоволенням комунальними послугами населення громад.

3. Поєднання бюджетного фінансування об'єктів КВ з можливістю отримання доходів від комерційної діяльності.

4. Застосування ефективних фінансових форм управління об'єктами КВ, зокрема, передача їх в довірче управління.

5. Сприяння розвитку корпоративних відносин в комунальному секторі з метою залучення та акумуляції фінансових ресурсів приватних інвесторів.

6. Створення фонду розвитку на рівні населеного пункту, до якого повинні зараховуватись амортизаційні відрахування на об'єкти нерухомості, надходження від оренди та продажу КВ, що дозволить ТГ міста перейти на відтворення основних фондів комунальних підприємств і не бути залежними від формування доходної частини бюджету.

7. Фінансова підтримка функціонування підприємств, що мають стратегічне значення для громади шляхом розміщення ОМС вільних залишків грошових коштів, як одного з об'єктів КВ для отримання доходів від їх інвестицій у цінні папери (за рахунок відсотків, дивідендів і зростання курсової вартості цінних паперів) цих підприємств.

Запропоновані заходи сприятимуть більш ефективному використанню об'єктів КВ та збалансованості доходів і витрат місцевих бюджетів.

Крім того, для підвищення ефективності УКВ необхідним є комплекс заходів, що поєднуюватимуть забезпечення оцінки вартості майна, прозорої процедури продажу або передачі в оренду майна КВ, постійного обліку та контролю за використанням об'єктів КВ, формування інформації про результати роботи комунальних підприємств, погоджені дії із суб'єктами підприємницької діяльності, які беруть участь в процесі використання

об'єктів відповідної території, що буде висвітлено у наших подальших дослідженнях [78].

Управління власністю ТГ м. Кам'янця-Подільського має відбуватися за такими принципами:

по-перше, забезпечення належної матеріальної основи місцевого самоврядування. Мова йде про захист інтересів міста як єдиного соціально-економічного організму, захист інтересів населення як споживача послуг і продукції комунальних організацій та підприємств.

по-друге, забезпечення ефективності управління майновим комунальним комплексом. Його доцільне використання в умовах розвитку ринкової економіки на основі повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, розвитку підприємництва, поширення процесів приватизації та демонополізації.

Ми вважаємо, що для реалізації цих принципів механізм управління власністю ТГ м. Кам'янця-Подільського має відповідати таким основним вимогам:

- 1) інтереси місцевої громади мають бути узгоджені з інтересами держави;
- 2) виключення дублювання функцій в управлінні;
- 3) підвищення персональної відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектору економіки;
- 4) диференційований підхід до об'єктів КВ з погляду вибору форм та методів управління;
- 5) забезпечення організаційної та методичної єдності об'єктів КВ адміністративно-територіальної одиниці;
- 6) забезпечення економічної зацікавленості об'єктів КВ в ефективній діяльності.

З огляду на окреслені завдання слід відзначити, що в сучасних умовах організація УКВ – досить складна проблема, яка вимагає застосування різних методів управління та їх комбінації.

Не менш важливе місце серед комплексу проблем оптимізації УКВ посідає оцінка ефективності управлінських заходів, що були застосовані чи будуть застосовані до об'єктів власності ТГ міста. І тут слід наголосити на специфічності цього питання відносно такого об'єкта управління, як комунальна власність. Річ у тому, що при визначенні економічної ефективності використання комунального майна, яке перебуває у віданні комунальних підприємств, організацій, виникають певні труднощі та проблеми. Насамперед це стосується того, що комунальне майно, передане в управління відповідній установі, як правило, не є самостійним суб'єктом господарювання, воно використовується у процесі господарської діяльності компанії разом з іншим майном підприємства.

У процесі використання майна змінюється і структура КВ (відбуваються знос, списання, модернізація, добудова, переоснащення тощо). На практиці виникають досить серйозні проблеми розподілу приросту окремих складових між частиною взятого в управління майна (майна комунальної власності) і частиною власного майна підприємства. Це зумовлює певну специфіку системи фінансових показників, які характеризують економічну ефективність використання комунального майна, переданого в управління.

Крім економічних показників ефективності використання КВ, треба приділити особливу увагу також розвитку соціальної сфери, якості життя населення, екології та стану природного середовища. Соціальна ефективність УКВ визначається через зміну якості життя ТГ порівняно зі зміною використання для цього ресурсів. Зміна якості життя населення залежить не лише від економічної ефективності управління, а й від безлічі інших чинників, у тому числі від загальної соціальної ситуації в державі. Ефективність УКВ не може бути виміряна лише одним показником і має визначатися як результат складної взаємодії різних чинників: природних, економічних, соціальних, екологічних та інших, що впливають на управлінські рішення.

Отже, у сучасних умовах потрібен метод комплексної оцінки цього процесу, що ґрунтується на системі різних показників (ринкових, фінансових, соціальних, науково-технічних тощо). Саме така методологія створить дієву систему моніторингу процесів управління на місцевому рівні і дасть змогу об'єктивно оцінити якість УКВ.

У соціальному аспекті формування КВ – це перерозподіл об'єктів КВ між органами державної влади та ОМС, який не завжди відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ та послуг мешканцям ТГ. Виникають суперечності у фінансуванні окремих об'єктів галузевої та підвідомчої підпорядкованості, які розташовані на території юрисдикції ОМС і послугами яких користуються мешканці ТГ. Вирішення також потребує і таке питання, як фінансування переданих в КВ відомчих соціальних об'єктів підприємств: житлових будинків, поліклінік, дитячих садків.

Соціальна ефективність УКВ визначається у зміні кількості робочих місць, поліпшенні умов праці, впливі на структуру виробничого персоналу, забезпеченні населення окремими видами товарів (послуг), поліпшенні здоров'я працівників і населення, заощадженні вільного часу. Соціальні результати в більшості випадків піддаються вартісній оцінці та включаються до складу загальних результатів економічної ефективності управління власністю. Крім того, соціальна ефективність – це задоволеність громадян послугами, які надаються комунальними установами [63].

У м. Кам'янці-Подільському, як і у всій Україні, переважна частина об'єктів КВ належить до соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства. За сучасних економічних умов і внаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектора.

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. Однак інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності у розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому з метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами.

Різні функції комунальних підприємств дають змогу говорити не лише про необхідність приватизації таких підприємств, але і про розрізнення двох груп у сукупності самих об'єктів комунальної форми власності: об'єкти соціального характеру та суто комерційні об'єкти. Перша категорія об'єднує в собі об'єкти, що забезпечують життєдіяльність ТГ: це мережа забезпечення населення комунальними послугами, заклади освіти та охорони здоров'я, об'єкти інженерно-технічної інфраструктури міста, житловий фонд тощо. До другої категорії належить уся КВ, функціонування якої безпосередньо не пов'язане з виконанням певних соціальних функцій: нерухомість офісного, торговельного та складського призначення, підприємства комунальної форми власності, що не є природними монополіями та працюють на ринку (наприклад, будівельні компанії). Такий поділ потребує різних підходів до управління цими підприємствами.

Об'єкти КВ є основними ланками, через які держава має змогу забезпечувати надання послуг соціальної сфери, а ОМС – впливати на соціально-економічний розвиток території.

Серед багатьох важливих проблем державного управління велике значення надається оптимізації територіальної організації державної влади та

місцевого самоврядування: розподілу функцій за вертикаллю ОМС, між державною адміністрацією та ОМС: удосконаленню локальної нормативно-правової бази щодо управління КВ: забезпеченню ефективного використання, збереження та примноження майнової бази: підвищенню фінансово-економічних показників діяльності її суб'єктів та максимальному наповненню дохідної частини бюджету, що спрямовано на кінцевий результат - гідний життєвий рівень населення ТГ [33].

З викладеного бачимо, що в сучасних умовах вітчизняного державотворення проблема УКВ набула загально державного масштабу. Навіть невеликий аналіз проблем оптимізації УКВ показує: хоча Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зробили суттєвий крок в урегулюванні питань УКВ, але вже кілька років на порядку денному гостро стоїть питання про прийняття першого закону про КВ та управління об'єктами комунальної власності, який з позицій уже нового покоління законодавства, заснованого на пріоритеті прав і свобод громадян, вважаємо, врегулює основні питання функціонування цієї форми власності.

На нашу думку, доцільним є визначення та теоретичне обґрунтування напрямів удосконалення управління об'єктами комунальної форми власності, розробка науково-методологічних рекомендацій для підвищення ефективності використання комунального майна. Це зумовлюється необхідністю створення ефективної нормативно-правової бази для управління об'єктами комунальної форми власності, а також впровадженню єдиного банку даних об'єктів комунальної форми власності з метою максимізації бюджетних доходів в умовах інтеграції комунального сектора в загальну систему ринкових відносин.

Крім того, створення підприємств комунальної форми власності, здатних бути джерелом доходів до міського бюджету і забезпечувати послуги соціального характеру – це напрям роботи ОМС міста, який має охоплювати комплекс питань.

Подальший розвиток КВ в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерії формування КВ як джерела економічної самодостатності ТГ мають відповідати повноваженням ОМС та інтересам населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Враховуючи вищевикладене, а також той факт, що деякі норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не узгоджуються з принципами правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне провести удосконалення чинного законодавства, зокрема:

1) врегулювати питання чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та ОМС з метою забезпечення організаційно-правової самостійності суб'єктів місцевого самоврядування;

2) внести відповідні зміни до чинного законодавства та привести його у відповідність до Конституції України в частині управління об'єктами КВ ТГ;

3) на законодавчому рівні встановити, що відчуження об'єктів КВ, які є стратегічно важливими для ТГ, має здійснюватися винятково за рішенням місцевого референдуму;

4) вдосконалити законодавчу базу шляхом прийняття окремого закону про КВ, який повинен подолати неоднозначний підхід до концептуальних положень щодо управління майном та узгодити цілий ряд питань з управління майном права КВ ТГ сіл, селищ, міст, районів у містах, а також їх спільною власністю, які недостатньо врегульовані чинними законодавчими та нормативно-правовими актами;

5) забезпечити удосконалення нормативно-правової бази ОМС шляхом прийняття статутів ТГ та інших власних нормативно-правових актів;

6) об'єкти КВ, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру, не є конкурентоспроможними на ринку. Тому з метою покращення якості надання ними послуг, фінансування таких об'єктів повинно базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із

залученням позик та інвестицій. Із цією метою необхідно удосконалити принципи організації місцевими органами належної роботи по управлінню об'єктами соціальної сфери, переданими у КВ.

### **3.2. Критерії оцінки ефективності управління комунальною власністю**

У більшості існуючих наукових робіт за основу під час визначення ефективності управління на місцевому рівні береться ступінь співвідношення зроблених витрат і отриманих результатів, причому і витрати, і результати можуть представлятися як у фінансових показниках, так і в інших вимірюваних показниках, наприклад, розвитку соціальної сфери, якості життя населення, екології і стану природного середовища [45, с.86-91].

У зв'язку з цим ефективність УКВ низкою авторів визначається, насамперед, через зміну якості життя ТГ порівняно зі зміною використаних для цього ресурсів [48; 49; 50; 63; 75]. Між тим, такий підхід – це лише один з можливих методів визначення ефективності УКВ, заснований на принципах економічної ефективності. На нашу думку, не можна представляти цю залежність (між якістю життя і ефективністю управління) прямолінійною відразу через декілька причин.

По-перше, якість життя населення вимірюється не одним показником, а їх сукупністю, при цьому окремі показники можуть покращуватися, а інші за той же період – погіршуватися.

По-друге, зміна якості життя населення залежить не лише від ефективності управління, але і від безлічі інших чинників, у тому числі від загальної соціально-економічної ситуації в державі, політики державної і регіональної влади.

По-третє, управління власністю повинно виключати збитки. Інакше порушиться технологічна комплексність різних видів виробництв.

По-четверте, ефективність управління власністю слід розраховувати окремо для підприємств:

- що знаходяться на межі банкрутства і таких, що динамічно розвиваються;

- стратегічно важливих для місцевого соціально-економічного розвитку (які мають принципове значення для розвитку місцевої економіки, соціальної сфери і можуть певний час і бути збитковими) і звичайних.

Тому ефективність управління не може бути виміряна яким-небудь одним показником і має визначатися як результат складної взаємодії різних чинників: природних, людських, соціально-економічних, екологічних і інших, що роблять вплив на управлінські рішення.

Отже, у сучасних же умовах є необхідним метод комплексної оцінки цього процесу, що ґрунтується на системі різних показників (ринкових, фінансових, екологічних, соціальних, виробничих, науково-технічних).

Саме така методологія створить дієву систему моніторингу процесів управління на місцевому рівні і дозволить об'єктивно оцінити якість УКВ.

Окрім приведених показників, на наш погляд, можна оцінювати ефективність управління власністю за допомогою використання таких показників, як: високоякісний менеджмент, ефективність управління організаційними системами, що характеризуються категоріями результативності (ефективності) організації – дієвості, економічності, якості продукції (конкурентоспроможності), продуктивності, якості життя населення, прибутковості, інновацій.

Загалом, в якості критеріїв оцінки ефективності управління виділяються такі:

- ринкові: відповідність основної стратегії розвитку потребам ринку, імовірність комерційного успіху, можливий обсяг продажів товарів (послуг), позиція в конкурентній боротьбі, загальна місткість ринку по відношенню до пропонованої і аналогічної продукції, еластичність ціни на продукцію, необхідність маркетингових досліджень і реклами для просування товару

(послуги) на ринок, оцінка перешкод для проникнення на ринок, захищеність від зістарення продукції, оцінка очікуваного характеру конкуренції та її вплив на ціну продукції;

- фінансові: розміри інвестицій і стартові витрати; потенційний річний розмір прибутку; відповідність варіанту системи управління власністю критеріям ефективності капітальних вкладень; термін окупності; можливості використання податкових пільг; необхідність залучення позикового капіталу і його частки в інвестиціях; фінансовий ризик, пов'язаний з упровадженнями конкретного варіанту системи управління;

- правові й екологічні: правова забезпеченість, несуперечність стратегії розвитку чинному законодавству; зниження шкідливих продуктів у виробничих процесах; дія на рівень зайнятості;

- науково-технічні: перспективність прийнятих рішень з точки зору забезпечення науково-технічного прогресу; патентна чистота виробів і патентоспроможність; перспективність застосування отриманих результатів у майбутніх розробках; позитивна дія на інші проекти (варіанти), що представляють інтерес;

- соціальні: зміна кількості робочих місць; поліпшення житлових і культурно-побутових умов; поліпшення умов праці; вплив на структуру виробничого персоналу; забезпечення населення окремими видами товарів (послуг); поліпшення здоров'я працівників і населення; заощадження вільного часу, реакція громадської думки на управлінські дії. Соціальні результати в більшості випадків піддаються вартісній оцінці і включаються до складу загальних результатів економічної ефективності управління власністю;

- виробничі: доступність сировини, матеріалів і додаткового устаткування; нові технології; наявність виробничого персоналу за кваліфікацією і чисельністю; можливість використання відходів виробництва; витрати виробництва;

- регіональні: ресурсні можливості, міра соціальної нестабільності, поліпшення основних економічних показників розвитку;
- загальнодержавні з точки зору забезпечення інтересів всього суспільства і держави (рис.3.1.).

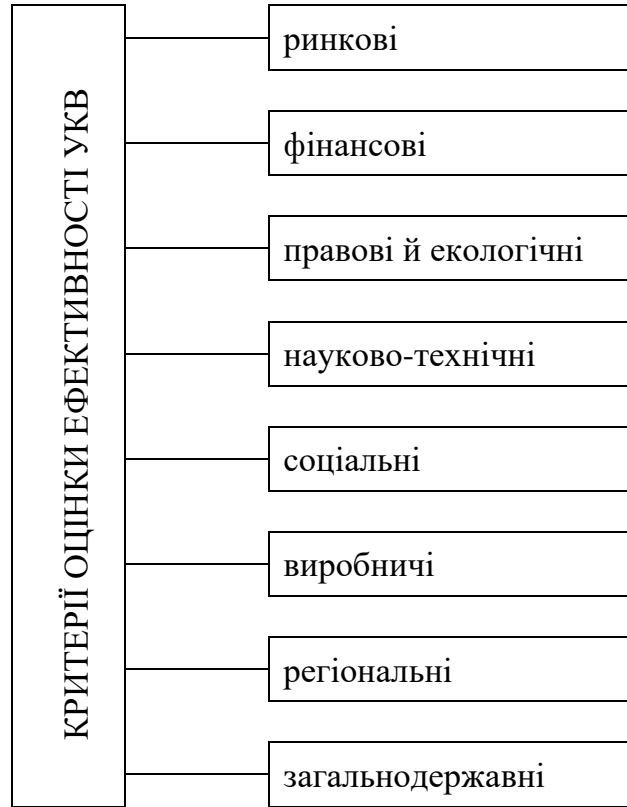


Рис.3.1. Критерії оцінки ефективності УКВ

Примітка. Складено автором.

Як правило, загальноекономічні інтереси держави враховуються, коли йдеться про ефективність того проекту управління, в якому беруть участь провідні регіональні, галузеві організації і підприємства. Під час його розрахунку до результатів проекту управління включаються (у вартісному вираженні): кінцеві виробничі результати (виручка від реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках усієї зробленої продукції). Сюди ж відноситься і виручка від продажу майна і інтелектуальної власності (ліцензій на право використання винаходів, «ноу-хау», комп'ютерних програм тощо), яка створюється учасниками під час реалізації стратегії управління; соціальні й екологічні результати, розраховані виходячи із спільної дії усіх учасників того чи іншого проекту на здоров'я населення,

соціальну і екологічну обстановку; прямі фінансові результати; кредити і позики іноземних держав, банків і фірм тощо.

Під час розрахунків показників економічної ефективності на рівні окремої адміністративної території до складу результатів управління мають включатися місцева виручка від реалізації продукції, зробленої підприємствами, розташованими на відповідній території, за вирахуванням виробничого споживання; соціальні й екологічні, що досягаються в регіоні; непрямі фінансові – отримувані підприємствами і населенням регіону [11; 30; 66].

Проте, під час оцінки ефективності управління не завжди враховуються непрямі фінансові результати, обумовлені короткостроковим або довгостроковим ефектом від реалізації управлінських дій, пов'язаних, зокрема, зі зміною доходів сторонніх підприємств і громадян, ринкової вартості земельних ділянок, будівель і іншого майна, а також витрати на консервацію або ліквідацію виробничих потужностей, відновлення природних ресурсів і майна від можливих аварій і інших надзвичайних ситуацій. Соціальні, екологічні, політичні та інші результати, непіддатливі вартісній оцінці, мають розглядатися як додаткові показники ефективності і враховуватися під час ухвалення рішення про реалізацію і (чи) підтримку певної програми або проекту, що реалізується.

Говорячи безпосередньо про оцінку ефективності УКВ, слід підкреслити вплив чинника динамічності. Річ у тому, що в міру реалізації конкретного інвестиційного проекту на підприємстві і в галузі змінюються і спочатку встановлені виробничо-технічні, економічні, екологічні, соціальні та інші обмеження, що викликають у свою чергу трансформацію прийнятих критеріїв і показників ефективності управління. Відповідно до цього, в інтересах зниження економічного та інвестиційного ризику доцільно мати і підсистему управління оцінкою ефективності конкретної програми, проекту під час його реалізації [19].

Набір інструментів підвищення ефективності системи УКВ є досить обмеженим і представлений, зокрема, наступними.

1. Раціональне використання земельних ресурсів. Одним з важливих стратегічних резервів розвитку будь-якої ТГ є земля. Виходячи з цього, на особливу увагу заслуговують відносини у сфері землекористування. Землекористування – особлива сфера господарської діяльності, що включає облік і оцінку земель, визначення ефективних форм земельної власності, управління розвитком земельних відносин і використанням земель для соціально-економічного розвитку території. У процесі землекористування виникають економічні відносини між ТГ (як основним власником) і суб'єктами господарської діяльності з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками.

З метою раціонального використання землі, збереження і поліпшення природного середовища, розвитку всіх форм господарювання на землі і вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює земельні відносини, особливої важливості набуває реалізація програми розвитку земельних відносин, основними завданнями якої є:

- удосконалення правової і нормативної бази регулювання земельних відносин;
- створення ринку землі, аукціонний метод надання земельних ділянок під будівництво;
- удосконалення системи земельних платежів, посилення контролю за вступом орендної плати;
- участь у процесі розмежування державної власності на землю;
- посилення контролю за охороною земель;
- створення механізму раціонального використання земель;
- реалізація завдань, поставлених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності».

З метою успішного рішення даних завдань необхідно виконати такі заходи:

- з реалізації на території чинного земельного законодавства;
- зі стимулювання викупу земельних ділянок власниками будівель, будов, споруд і переходу в основному на аукціонний і конкурсний принцип надання земельних ділянок під будівництво;
- з переходу на оподаткування за результатами кадастрової оцінки, з удосконалення орендних стосунків, з посилення контролю за сплатою орендних платежів;
- зі створення реєстру комунальних земель;
- з картографічного, геодезичного і землевпоряджувального забезпечення;
- з підготовки і перепідготовки кадрів;
- з проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення;
- зі встановлення меж території;
- з резервування земель для місцевих потреб.

Критеріями ефективності земельних відносин є зростання доходу від земель, залучених до господарського обігу, підвищення їх вартості, збереження цінних природних ландшафтів.

Найважливішою мірою, здатною істотно поліпшити умови викупу земельних ділянок і стимулювати подальший розвиток приватизації землі, могло б стати надання покупцям можливості вибрати гнучку схему оплати, наприклад викуп земельної ділянки на виплат. Причому розстрочка повинна надаватися не на один рік, як це зараз практикується (хоча надання навіть такої короткострокової розстрочки сьогодні украй рідко), а до 3-5 років і, бажано, бути безвідсотковою.

Важливим кроком, що сприятиме підвищенню ефективності землекористування, є проведення об'єктивної економічної оцінки землі. Під час її проведення необхідно визначити кількість чинників і підчинників, що впливають на формування вартості землі в цьому регіоні.

Основним критерієм є їх функціональна значущість у місцевій економіці. Для точнішої економічної оцінки земель необхідно визначити вагове значення, тобто вплив певного чинника на кінцевий результат економічної оцінки земель.

В якості основних чинників впливу на вартість землі можуть виступати:

- доступність (пішохідна та транспортна) до центру міста, до об'єктів культурно-побутового обслуговування населення, до закладів освіти; установ спортивно-оздоровчого призначення, торгових, лікувально-оздоровчих і інших об'єктів соціальної сфери обслуговування;

- наявність інженерного устаткування, зокрема наявність водопостачання, каналізації, теплопостачання, електропостачання, газопостачання, доріг і їх покриття (асфальтове, бетонне або інше);

- естетична і ландшафтна цінність території, наявність історичних, архітектурних і природних пам'яток, зон регульованої і обмеженої забудови;

- екологічний стан довкілля, санітарно-гігієнічних умов і мікрокліматичних умов, наявність негативних процесів, що впливають на стан довкілля – забруднення повітряного і водного басейну, забруднення ґрунтів, наявність інших джерел негативної дії (радіоактивне забруднення, електромагнітні поля, поля блукаючих струмів тощо);

- стан шумового режиму, наявність залізничних магістралей, швидкісних автобанів, будівництв, промислових підприємств тощо;

- стан інженерно-геологічних умов, прогноз екстремальних ситуацій і природних катаклізмів (паводків, землетрусів тощо);

- природно-рекреаційна цінність території, тобто оцінка території за чинником наявності або близького розташування від оцінюваної території: природоохоронних, рекреаційно-оздоровчих і заповідних територій, санітарно-гігієнічних і захисних насаджень і територій і тому подібне;

- наявність зон особливого використання: артезіанські свердловини, об'єкти оборонного призначення тощо;
- транспортна доступність території: наявність громадського транспорту: міського, міжрайонного, обласного тощо.

Урахування цих чинників дозволяє з досить високою точністю отримати ринкову вартість(базову) цих земельних ділянок.

## 2. Гарантії за позиками.

Оскільки пряма допомога з боку місцевої влади підприємствам приватного та комунального сектора обмежена як фінансово (через вимоги скорочення фінансового ризику місцевих бюджетів), так і законодавчо (через заборону прямого фінансування недержавних підприємств) [15], тому перспективним є поширення системи звернення ОМС до практики надання гарантій за прямими позиками відносно підприємств, що надають послуги у сфері ведення місцевого самоврядування.

Одним з видів гарантій є прямі гарантії. Цей вид непрямой допомоги може поширюватися на будь-які підприємства незалежно від їх стану, якщо при цьому дотримуються норми (коефіцієнти безпеки), що застосовуються до загального обсягу гарантій, що видаються місцевими органами влади, і до участі в ризиках. Загальний обсяг гарантій (що складається з суми загального обсягу виплат відсотків по гарантованих позиках з розрахунку на бюджетний рік і суми виплат по інших боргах ТГ також з розрахунку на бюджетний рік) не повинен перевищувати однієї чверті реальних функціональних надходжень (не інвестиційних) до бюджету цієї громади.

## 3. Створення кредитних установ і фондів гарантій.

Згідно із Законом України про місцеве самоврядування [56], ТГ можуть самостійно або спільно з іншими громадами брати участь разом з одним або декількома банками, з іншими приватними компаніями в формуванні капіталу кредитної установи. Така кредитна установа повинна здійснювати свою діяльність відповідно до чинного законодавства, але її єдиною метою має бути гарантування фінансової допомоги, що виділяється юридичним

особам, які беруть участь у реалізації соціально корисних проектів на відповідній території.

#### 4. Партнерство.

ОМС можуть установлювати партнерські відносини з комерційними підприємствами приватного сектору, громадськими організаціями з метою забезпечення надання певних послуг на договірній основі або виконання певних управлінських функцій.

Отже, оцінюючи ефективність УКВ, слід спиратися на комплексний підхід, беручи до увагу низку критеріїв оцінки: ринкові, а саме відповідність управління потребам ринку; фінансові, відповідність системи управління власністю критеріям ефективності капітальних вкладень; ступінь фінансову ризику тощо; правові, а саме правова забезпеченість, несуперечність діяльності чинному законодавству; екологічні – вплив діяльності на навколишнє середовище; науково-технічні – з точки зору перспективності прийнятих рішень для забезпечення науково-технічного прогресу на відповідній території; інфраструктурні – поліпшення благоустрою, житлових і культурно-побутових умов; соціальні – задоволеність громадян послугами, які надаються комунальними установами; виробничі – поліпшення умов праці; можливість використання відходів виробництва тощо; регіональні – вплив території на поліпшення основних економічних показників розвитку регіону; загальнодержавні – з точки зору забезпечення інтересів всього суспільства і держави.

Зазначені критерії спрямовані на вдосконалення традиційних напрямів використання КВ, пошук і впровадження нових джерел її відтворення. При цьому важливо пам'ятати про двоїстість характеру КВ, і оскільки вона поєднує в собі принципи дохідності і соціальної користі, то і для оцінки рівня ефективності УКВ застосовуються різні підходи і методи: з точки зору отриманого доходу, економії бюджетних коштів, користі для окремої ТГ.

Інструментами підвищення ефективності системи УКВ виступають раціональне використання земельних ресурсів, розширення сфер

застосування комунально-приватного і соціального партнерства. Організаційні механізми практичної реалізації такого партнерства стануть предметом подальших досліджень.

### **3.3. Обґрунтування складових організаційно-правового механізму управління комунальною власністю**

Пропонуємо розглянути інструменти, за допомогою яких може здійснюватися управлінський вплив на об'єкти комунальної власності територіальних громад в межах трьох методів:

- організаційно-правового;
- організаційно-економічного;
- фінансового (рис.3.2.).

Для інструментів організаційно-правового методу властивий нормативно-розпорядчий вплив на учасників майнових відносин, який виражається у формі нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. У залежності від їх компетенції у сфері управління та розпорядження комунальною власністю це можуть бути постанови, розпорядження, накази, які встановлюють порядок розпорядження, правила та процедури, що регулюють процеси управління майном комунальної власності, приватизацію та придбання об'єктів власності. До таких методів управління комунальною власністю віднесемо створення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, закладів, передачу майна в господарське відання, оренду, довірче управління, приватизацію, та інші форми розпорядження майном.

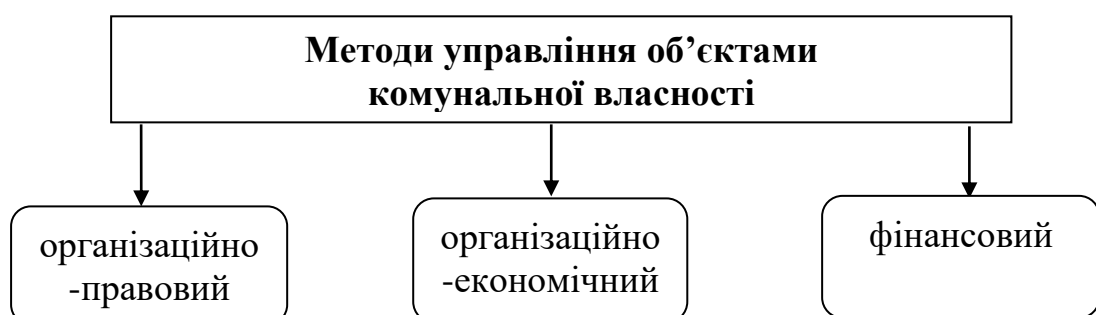




Рис. 3.2. Методи та інструменти управлінського впливу на об'єкти комунальної власності

Примітка. Складено автором.

Використання інструментів організаційно-економічного методу дозволяє регулювати майнові відносини, процес управління комунальним майном через. До таких методів можуть бути віднесені, перш за все, базові функції управління – планування, організація, облік та контроль, інвентаризація майна, кадрове забезпечення; а також сучасні функції управління – маркетинг, аудит, оцінка ефективності використання майна, ринкова оцінка майна, інформаційне забезпечення управління комунальною власністю.

Інструменти фінансового методу дозволяють забезпечити діяльність із управління комунальною власністю з урахуванням отримання та розподілу прибутків від її використання. Це дозволяє оптимізувати навантаження на витратну частину місцевого бюджету, максимізувати надходження до нього від використання такої власності, прогнозувати отримання дивідендів від участі у капіталі господарюючих суб'єктів та інших надходжень до бюджету.

Ураховуючи існуючі межі правового поля комунальної власності для

всебічного здійснення управління визначеними об'єктами не тільки на рівні держави, а і кожен орган місцевого самоврядування на відповідній території повинен розробити і затвердити Концепцію комунальної власності, яка стане основою для розробки законодавчих актів, що регламентують функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, в частині, яка стосується фінансово-економічних основ місцевого самоврядування. На основі Концепції мають бути розроблені законодавчі та підзаконні акти, які визначатимуть правовий статус майна комунальної власності та комунальних підприємств.

Концепція комунальної власності в Україні повинна стати системою сучасних поглядів на економічну природу, правовий режим, склад об'єктів, порядок формування комунальної власності, обсяг повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні права власності на комунальне майно та права відповідних органів державної влади щодо комунальної власності. Вона повинна базуватися на основних принципах регулювання відносин власності, закріплених у Конституції України, історичному національному та сучасному зарубіжному досвіді визначення режиму функціонування комунальної власності. Концепція покликана стати орієнтиром для органів державної влади та місцевого самоврядування у процесі розробки законодавства з питань організації державної влади та місцевого самоврядування, регулювання відносин власності, бюджетно-фінансової системи та інших актів, при прийнятті рішень щодо формування комунальної власності.

Уже на сьогодні на рівні м. Кам'янця-Подільського доцільно розробити та затвердити на сесії міської ради відкритий документ – Концепцію управління комунальною власністю громади міста з метою визначення політики у сфері майнових питань, створення високоефективної інтегрованої системи управління об'єктами та суб'єктами комунальної власності, формування вимог до системи управління зазначеними об'єктами на сучасному етапі, а також для визначення головних напрямків, способів, методів і механізмів використання ресурсної бази місцевого самоврядування

міста.

На нашу думку, головним недоліком управління комунальною власністю територіальних громад є відсутність закону про комунальну власність, в якому потрібно передбачити не лише загальні положення, а й конкретні заходи, що сприятимуть розвитку комунальної власності, потребує подальшого розвитку та законодавчого вдосконалення процес управління майном з урахуванням специфіки управління на рівні міста.

У законі бажано передбачити механізм оформлення документів, що стосуються управління майном. Необхідно також детально викласти опис, зміст та порядок їх складання. Найкращим варіантом вирішення проблем обліку майна є систематизація об'єктів комунальної власності на рівні міст або навіть створення на загальнодержавному рівні єдиного банку даних таких об'єктів.

Удосконалення нормативно-правового забезпечення управління комунальною власністю надасть можливість більш чітко окреслити перспективи подальшого розвитку управління комунальною власністю територіальних громад в Україні.

Комунальна власність територіальних громад в умовах ринкової економіки, в існуючому на сьогодні вигляді і в тому стані, в якому вона перебуває, не є ефективною основою для соціально-економічного розвитку територіальних громад, інституту комунальної власності в цілому та місцевого самоврядування, хоча, варто відзначити, що перспективи ефективного функціонування й розвитку комунальної власності все-таки є. Їх можна реалізувати, сконцентрувавши увагу на:

- удосконаленні інституційно-правового середовища комунальної власності територіальних громад;
- підвищенні ролі територіальних громад як суб'єктів комунальної власності шляхом запровадження механізмів їхньої участі у процесі вирішення питань місцевого значення;
- підвищенні ефективності управління комунальною власністю

шляхом використання сучасних принципів ефективного менеджменту й сучасних управлінських методик і технологій;

- оптимізації структури комунальної власності територіальних громад;
- партнерстві місцевих влад, громад та приватного сектору у процесах розвитку комунальної власності;
- створенні інноваційної інфраструктури на базі комунальної власності.

Таким чином, на наш погляд, в досягненні ефективного використання об'єктів комунальної власності територіальних громад важливе значення має:

- 1) широке впровадження органами місцевого самоврядування, спільно з суб'єктами підприємницької діяльності, інвестиційних програм щодо комунальної інфраструктури з залученням кредитних ресурсів цих суб'єктів;
- 2) дотримання органами місцевого самоврядування оптимальних пропорцій між витрачанням коштів на розвиток комунального сектору економіки та задоволенням комунальними послугами населення громад;
- 3) поєднання бюджетного фінансування об'єктів комунальної власності територіальних громад з можливістю отримання доходів від комерційної діяльності;
- 4) застосування ефективних фінансових форм управління об'єктами комунальної власності, зокрема, довірче управління;
- 5) сприяння розвитку корпоративних відносин в комунальному секторі з метою залучення та акумуляції фінансових ресурсів приватних інвесторів;
- 6) фінансова підтримка функціонування підприємств, що мають стратегічне значення для громад шляхом розміщення органами місцевого самоврядування вільних залишків грошових коштів, як одного з об'єктів комунальної власності для отримання доходів від їх інвестицій у цінні папери (за рахунок відсотків, дивідендів і зростання курсової вартості цінних паперів) цих підприємств.

Запропоновані заходи сприятимуть більш ефективному використанню

об'єктів комунальної власності територіальних громад та збалансованості доходів і витрат місцевих бюджетів.

Отже, проаналізувавши основні проблеми управління об'єктами комунальної власності територіальних громад, які є характерними й для м. Кам'янця-Подільського, ми можемо надати такі практичні рекомендації щодо їхнього вирішення:

1) формуючи стратегію управління підприємствами, установами, організаціями, що перебувають на їхньому балансі, органи місцевого самоврядування мають застосовувати сучасні маркетингові, фінансові, податкові технології. Зокрема: запровадити механізми планування фінансових результатів діяльності підприємств комунальної форми власності і системи моніторингу фінансових планів; застосовувати в окремих випадках замість кошторисного фінансування механізми неприбуткової діяльності і комерційного розрахунку тощо;

2) у процес надання послуг соціального характеру необхідно залучати суб'єкти підприємницької діяльності на засадах співфінансування, а також суб'єкти ринкової інфраструктури – страхові та консалтингові компанії, аудиторські фірми – із метою покращання процесу планування та мінімізації ризиків;

3) управління комунальною власністю потребує залучення незалежних експертів до оцінки вартості майна та підготовки його до продажу чи передачі в оренду. Програмі реалізації такого майна має передувати розробка цілей подальшого його використання;

4) об'єкти комунальної власності територіальних громад, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру, не є конкурентоспроможними на ринку. Тому з метою покращання якості надання ними послуг, фінансування таких об'єктів повинно базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із залученням позик та інвестицій. Із цією метою необхідно удосконалити принципи організації органами місцевого самоврядування належної роботи із управління об'єктами соціальної сфери, переданими до їхньої власність.

5) об'єкти комунальної комунальної власності, функціонування яких безпосередньо не пов'язано з виконанням соціальних завдань, повинні діяти на засадах рентабельності та прибутковості. З метою збільшення надходжень від податку на прибуток таких підприємств до місцевих бюджетів, до таких об'єктів має бути застосований механізм передавання їх до комерційного управління суб'єктам приватного сектору, із розмежуванням функцій власності від функцій управління. Місцеві органи мають забезпечувати умови для підвищення їхньої конкурентоспроможності.

Важливе значення в забезпеченні ефективного функціонування системи управління відіграє і кваліфікованість апарату управління. Для цього необхідно вдосконалити систему підготовки і перепідготовки фахівців, які спроможні впровадити у практику управління нові методи та форми господарювання на основі використання позитивних аспектів зарубіжного і вітчизняного досвіду [17; 22].

Для ефективного виконання управлінських функцій орган управління поряд з іншими, має бути забезпечений достатньою кількістю автоматизованих робочих місць для накопичення та належного збереження інформації, забезпечення її швидкої обробки, аналізу та прийняття відповідних рішень. Створення локальної комп'ютерної мережі зі встановленням серверу з її обслуговування, яка буде містити єдину базу даних за об'єктами комунальної власності, пов'язану з картою міста, дозволить максимізувати економічний ефект за рахунок одержання можливості запровадження функціональних комп'ютерних програм за окремими напрямками діяльності.

На сучасному етапі розвитку управління комунальною власністю потребує наповнення реальним змістом саме поняття механізму управління. На наше переконання, належне управління комунальною власністю територіальних громад можливе тільки в разі запровадження такого механізму управління, у якому будуть чітко визначені всі його складові та приведено до єдиної системи побудову структур, уповноважених здійснювати управління комунальною власністю територіальних громад сіл,

селищ, міст, районів у містах та об'єктами їх комунальної власності в Україні.

З огляду на тему магістерського дослідження вважаємо за доцільне акцентувати увагу на організаційній та правовій складовій механізму управління комунальною власністю (рис.3.3.).

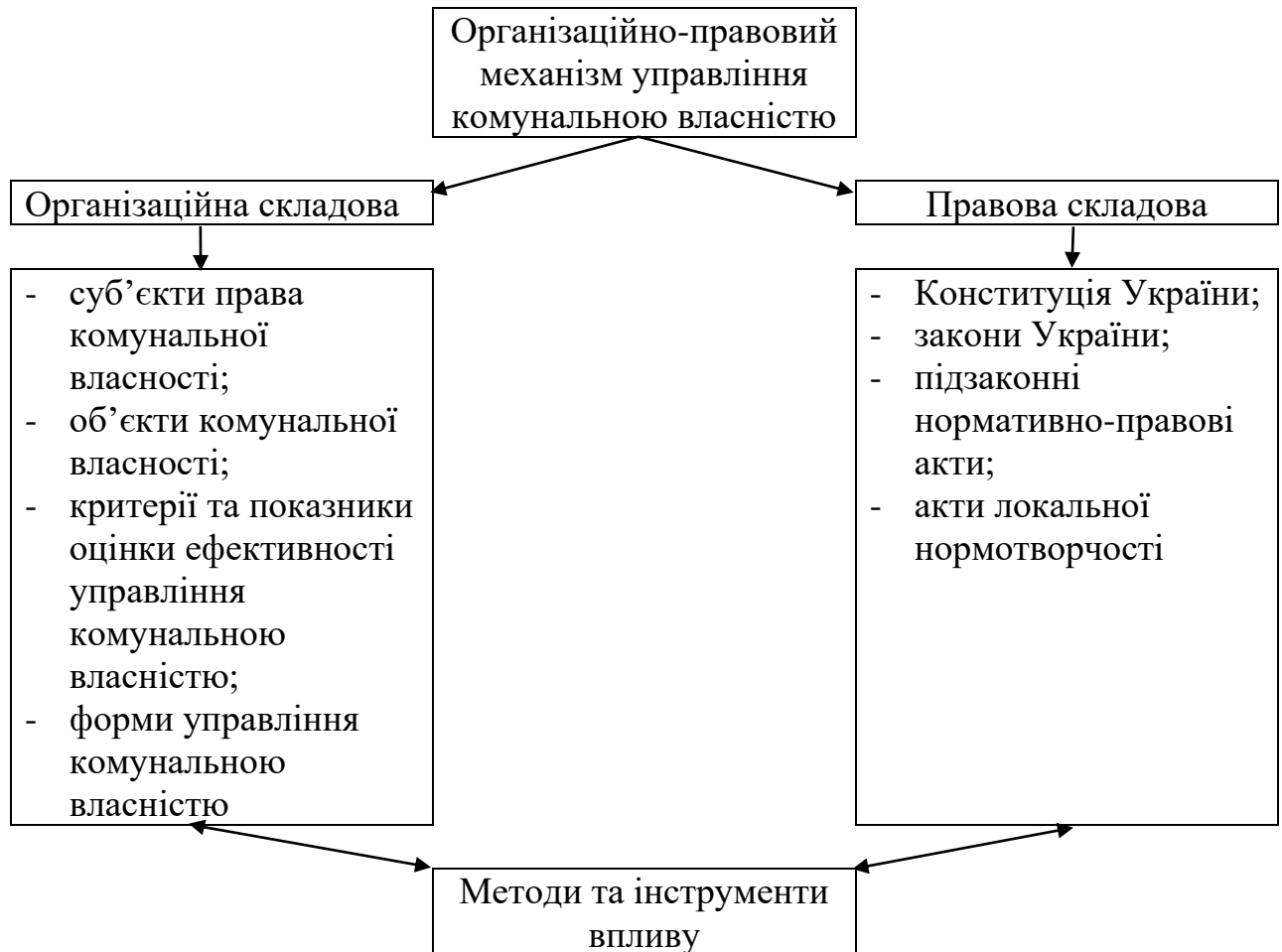


Рис. 3.3. Структурна схема організаційно-правового механізму управління комунальною власністю

Примітка. Складено автором.

При цьому ключовими поняттями, що визначають зміст такого механізму є такі:

– суб'єкти управління з чітко визначеною структурою управління комунальною власністю, що законодавчо уповноважені здійснювати повноваження з управління комунальною власністю;

– законодавчо визначені посади (категорії, ранги) працівників, які згідно з чинним законодавством та іншими нормативно-правовими актами

уповноважені здійснювати управлінські функції з питань комунальної власності;

– нормативно-правові акти, що регулюють питання управління комунальною власністю.

Необхідно акцентувати, що дієздатність запропонованого механізму повністю залежатиме від взаємозв'язку всіх його складових, що в сукупності дасть можливість ефективно здійснювати управління комунальною власністю.

Безперечно, що складові механізму управління комунальною власністю можуть функціонувати й окремо один від одного, але при цьому, на нашу думку, не варто сподіватися на ефективність. Запровадження такого механізму управління, по-перше, дасть змогу систематизувати всі діючі на рівні територіальних громад структури; по-друге, з урахуванням єдиного підходу до створення структур управління комунальною власністю визначитися тим органам місцевого самоврядування, які їх ще не створили, і нарешті приступити до їх створення; по-третє, забезпечити необхідний взаємозв'язок у питаннях надання організаційно-методичної та практичної допомоги місцевим радам, зокрема, для належного утримання майна, підготовки та перепідготовки кадрів тощо. Удосконалення механізму управління комунальною власністю, як і всі новації, що пропонується запровадити у практику роботи органів місцевого самоврядування, потребує внесення відповідних змін до законодавства України.

## ВИСНОВКИ

У магістерському дослідженні на теоретико-прикладному рівні запропоновано шляхи вирішення актуального завдання щодо необхідності теоретичного та прикладного обґрунтування змісту та напрямів удосконалення механізмів УКВ територіальних громад в Україні. Отримані в процесі дослідження результати свідчать про досягнення визначеної мети, вирішення поставлених завдань, а також дають можливість зробити такі висновки та внести певні пропозиції.

1. Формування КВ в Україні проходило поетапно, де кожен з етапів мав свої особливості. На сьогодні, згідно з Конституцією України, КВ запроваджувалася як власність відповідної ТГ, а сама ТГ розглядається як спільність громадян України – жителів міста, села та селища або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що утворює окреме поселення, наділене правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

До об'єктів КВ ТГ, згідно з Конституцією України, належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності ТГ сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, перелік яких систематизовано за змістом та за напрямами використання і видами діяльності.

2. Охарактеризовано основні джерела виникнення й еволюції розвитку комунальної форми власності у Давній Греції й Давньому Римі, Німеччині та Великобританії доби Середньовіччя, у Італії та Франції. Особливої уваги у справі муніципалізації заслуговують США. На прикладі зарубіжного досвіду розглянуто найбільш сприятливі напрями розвитку приватного бізнесу в системі комунального господарства та особливості процесів комуналізації (муніципалізації) і приватизації у різних країнах світу. Виділено моделі комунального господарства, в кожній з яких об'єктам комунальної форми власності (зокрема, підприємствам та закладам) відведена певна роль та

місце у сфері надання послуг населенню відповідної адміністративно-територіальної одиниці, здійснено аналіз умов використання тієї чи іншої моделі. З'ясовано, що сучасні проблеми функціонування комунальної власності в Україні не мають прямих аналогів в зарубіжних країнах, що пов'язано з особливостями її формування в Україні. Аналіз зарубіжного досвіду дає можливість розробити пропозиції щодо подальшого розвитку КВ ТГ в Україні, зважаючи на соціально-економічний стан та вихідну природно-матеріальну базу ресурсів.

3. ОМС, на який законом покладені обов'язки щодо УКВ ТГ м. Кам'янця-Подільського є Кам'янець-Подільська рада. Зокрема виокремленні питання у цій сфері, які вирішуються нею виключно на пленарних засіданнях. З метою забезпечення ефективного управління об'єктами КВ ТГ м. Кам'янця-Подільського у раді створено постійну комісію з питань житлово-комунального господарства та комунальної власності, яка є підзвітною раді та відповідальною перед нею. На комісію покладається реалізація трьох основних функцій: номінаційної, контрольної та функції попереднього опрацювання питань в межах наданих повноважень, що виносяться на розгляд сесії. Комісія є мало чисельною (лише 4 депутати ради) і робота комунальних підприємств міста є лише одним із напрямів її розгляду. Це свідчить про те, що досліджуваним нами питанням не приділяється суттєвої уваги і, з точки зору депутатів та керівництва Кам'янець-Подільської міської ради, вони не є пріоритетними.

Структурним підрозділом виконавчого комітету міської ради, який утворено для здійснення в межах чинного законодавства України організаційно-функціональних повноважень щодо створення сприятливих умов для функціонування житлово-комунального господарства міста, забезпечення прав членів ТГ міста на сприятливі умови проживання, забезпечення необхідного рівня і якості житлово-комунальних послуг населенню, координації реалізації державної політики, комплексного розвитку житлово-комунального господарства щодо експлуатації та ремонту

житла, дорожнього та зеленого господарства, благоустрою території міста, організація надання інших послуг для населення є Департамент житлово-комунального господарства. В роботі також запропоновано схему взаємодії досліджених основних повноважних інституцій, які здійснюють управління об'єктами КВ ТГ м. Кам'янця-Подільського.

4. УКВ має два аспекти. Перший – забезпечення ефективного функціонування безпосередньо об'єктів КВ, покликаних надавати відповідні послуги населенню та обслуговувати всі інші об'єкти комунального господарства незалежно від форм власності. Другий – створення умов для раціонального використання комунального майна підприємницькими структурами, але в обов'язковому порядку – в інтересах ТГ. Основними формами забезпечення контролю щодо управління об'єктами КВТГ м. Кам'янця-Подільського є:

- регламентація трудових відносин з керівниками підприємств та організацій;
- проведення засідань балансової комісії;
- погодження операцій з майном суб'єкта господарювання (проведення конкурсу на право оренди майна та погодження укладених договорів оренди (найму) нежитлових приміщень, списання майна).

Існують різні форми управління об'єктами КВ. Це – самостійне використання, спільне використання, продаж, оренда, концесія, іпотека, застава, приватизація, лізинг та інші.

5. У досягненні ефективного використання об'єктів комунальної власності громади м. Кам'янця-Подільського важливе значення, на нашу думку, має: широке впровадження ОМС, спільно з іншими суб'єктами підприємницької діяльності, інвестиційних програм щодо комунальної інфраструктури з залученням кредитних ресурсів цих суб'єктів; дотримання органами місцевого самоврядування оптимальних пропорцій між витрачанням коштів на розвиток комунального сектору економіки та задоволенням комунальними послугами населення громад; поєднання

бюджетного фінансування об'єктів КВ з можливістю отримання доходів від комерційної діяльності; застосування ефективних фінансових форм управління об'єктами КВ, зокрема, передача їх в довірче управління; сприяння розвитку корпоративних відносин в комунальному секторі з метою залучення та акумуляції фінансових ресурсів приватних інвесторів; створення фонду розвитку на рівні населеного пункту, до якого повинні зараховуватись амортизаційні відрахування на об'єкти нерухомості, надходження від оренди та продажу КВ, що дозволить ТГ міста перейти на відтворення основних фондів комунальних підприємств і не бути залежними від формування доходної частини бюджету; фінансова підтримка функціонування підприємств, що мають стратегічне значення для громади шляхом розміщення ОМС вільних залишків грошових коштів, як одного з об'єктів КВ для отримання доходів від їх інвестицій у цінні папери (за рахунок відсотків, дивідендів і зростання курсової вартості цінних паперів) цих підприємств.

6. Встановлено, що ефективність УКВ не може бути виміряна яким-небудь одним показником і має визначатися як результат складної взаємодії різних чинників: природних, людських, соціально-економічних, екологічних і інших, що роблять вплив на управлінські рішення. Запропоновано оцінювати ефективність УКВ за допомогою використання таких показників, як: високоякісний менеджмент, ефективність управління організаційними системами, що характеризуються категоріями результативності (ефективності) організації – дієвості, економічності, якості продукції (конкурентоспроможності), продуктивності, якості життя населення, прибутковості, інновацій. Загалом, в якості критеріїв оцінки ефективності УКВ було виділено такі: ринкові; фінансові; правові й екологічні; науково-технічні; соціальні; виробничі; регіональні; загальнодержавні.

7. Запропоновано розглядати інструменти, за допомогою яких може здійснюватися управлінський вплив на об'єкти КВ ТГ в межах організаційно-правового, організаційно-економічного та фінансового методів. Ключовими

поняттями, що визначають зміст організаційно-правового механізму УКВ є такі як суб'єкти управління з чітко визначеною структурою УКВ, що законодавчо уповноважені здійснювати повноваження з УКВ, та нормативно-правові акти, що регулюють питання УКВ.