

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему:
**УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД В УМОВАХ НОВИХ ВИКЛИКІВ РЕФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Виконала:

студентка 2 курсу підготовки
магістрів за спеціальністю
281 Публічне управління та
адміністрування

(за заочною формою навчання)

Климко Катерина Анатоліївна

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
к.держ.упр.

Кіндзерський С.А.

м. Хмельницький
2022

Анотація

Климко К.А. Управління комунальною власністю територіальних громад в умовах нових викликів реформування місцевого самоврядування. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. – Хмельницький, 2022.

Магістерська робота присвячена теоретичному обґрунтуванню напрямів удосконалення управління комунальною власністю територіальних громад в умовах нових викликів реформування місцевого самоврядування. Так, у роботі розкрито сутність та охарактеризовано інститут комунальної власності, а також досліджено основні етапи розвитку місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю. Автор описує систему управління комунальною власністю територіальних громад в Україні та аналізує інструменти управління комунальною власністю територіальних громад в Україні та окремих країнах світу.

В якості пропозицій наводяться напрями підвищення ефективності управління комунальною власністю територіальної громади та удосконалення управлінських підходів щодо комунальної власності територіальних громад в умовах децентралізації.

Annotation

Klymko K.A. Management of communal property of territorial communities in the conditions of new challenges of reforming local self-government. - Manuscript.

Master's thesis for a master's degree in Specialty 281 Public Management and Administration. – Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law. – Khmelnytsky, 2022.

The master's thesis is devoted to the theoretical substantiation of directions for

improving the management of communal property of territorial communities in the conditions of new challenges of reforming local self-government. Thus, the work reveals the essence and characterizes the institution of communal property, as well as examines the main stages of development of local self-government and its role in the management of communal property. The author describes the system of management of communal property of territorial communities in Ukraine and analyzes the tools of management of communal property of territorial communities in Ukraine and some countries of the world.

As proposals, directions for increasing the efficiency of management of communal property of territorial communities and improving management approaches to communal property of territorial communities in conditions of decentralization are given.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ	
ІНСТИТУТУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ	8
1.1. Сутність та характеристика інституту комунальної власності	8
1.2. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні	
комунальною власністю	17
РОЗДІЛ 2	
ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ	
ЩОДО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	
В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ	26
2.1. Система управління комунальною власністю територіальних громад в	
Україні	26
2.2. Інструменти управління комунальною власністю територіальних громад	
в Україні та окремих країнах світу	33
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ	
ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ	
РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	44
3.1. Підвищення ефективності управління комунальною власністю	
територіальної громади	44
3.2. Удосконалення управлінських підходів щодо комунальної власності	
територіальних громад в умовах децентралізації	50
ВИСНОВКИ	57
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	59

ВСТУП

Актуальність теми. Управління комунальною власністю є одним з різновидів соціального управління, адже безпосередньо пов'язане з людською діяльністю. Серед форм власності найбільш швидкі трансформації на теперішній час в Україні проявляються в сфері комунальної власності. Це пов'язано передусім і проведенням реформи децентралізації та передачею управлінських функцій держави на місця — місцевим органам влади. Економічною, матеріальною основою передачі таких повноважень є перерозподіл відносин власності, зокрема передача об'єктів державної власності в комунальну власність. Широкий спектр передачі владних повноважень на місця зумовлює і передачу в комунальну власність об'єктів різного спрямування у використання та функціонального призначення. Реформування функцій місцевого управління зачіпає виробничу, сільськогосподарську, соціально-культурну сфери, тому і власність об'єктів, що належить до цих сфер трансформується. Еволюція форм власності доводить, що від ефективної системи функціонування інституту власності, вирішення питань управління правами на їх реалізацію, ефективного застосування законодавства, системи захисту власності значною мірою залежить добробут громадян, процвітання суспільства та перспективи розвитку державності в країні.

Питання управління комунальною власністю розглядаються в працях багатьох науковців, зокрема таких, як: Волошенко О. [10], Гірняк В. [11], Голуб В. [13], Гришко Л. [16], Гуськова І. [17, 18], Діденко Є. [10], Єсіна В. [20], Жаховська В. [21], Коханій М. [30, 31], Кулинич А. [32, 33], Сердюкова О. [56], Скляренко І. [57], Шкільняк М. [64] та інші. Проте розгляд комунальної власності саме як ресурсу місцевого самоврядування та місцевих громад у сучасних умовах все ще потребують належного висвітлення.

Об'єктом магістерської роботи є система місцевого самоврядування, а безпосереднім предметом дослідження виступило управління комунальною

власністю територіальних громад в умовах нових викликів реформування місцевого самоврядування.

Мета магістерської роботи – теоретичне обґрунтування напрямів удосконалення управління комунальною власністю територіальних громад в умовах нових викликів реформування місцевого самоврядування. Досягненню поставленої мети спряло виконання **завдань**:

- розкрити сутність та навести характеристика інституту комунальної власності;
- дослідити основні етапи розвитку місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю;
- описати систему управління комунальною власністю територіальних громад в Україні;
- проаналізувати інструменти управління комунальною власністю територіальних громад в Україні та окремих країнах світу;
- запропонувати напрями підвищення ефективності управління комунальною власністю територіальної громади;
- надати пропозиції щодо удосконалення управлінських підходів щодо комунальної власності територіальних громад в умовах децентралізації.

При підготовці магістерської роботи були використані такі **методи дослідження**: правового аналізу при розкритті сутності місцевого самоврядування та комунальної власності; аналіз, індукція, дедукція, синтез, узагальнення – при порівнянні систем й інструментарію управління комунальною власністю в Україні та окремих країнах світу; монографічний метод – при вивченні літературних джерел і дослідженні еволюції поставлених проблем та ступеня їх розв’язання; діалектичний метод наукового пізнання – при дослідженні розвитку місцевого самоврядування та його ролі в управлінні комунальною власністю; системного узагальнення – для формування висновків.

За **інформаційну базу** дослідження слугували законодавчо-нормативні акти, підручники, посібники, наукові доробки вітчизняних та зарубіжних

вчених із досліджуваної проблематики та інші наукові джерела.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

1.1. Сутність та характеристика інституту комунальної власності

Серед форм власності найшвидше трансформації наразі в Україні проявляються у сфері комунальної власності (далі – КВ). В основному це пов'язано з впровадженням реформи децентралізації та передачею адміністративних функцій держави місцевим органам влади. Економічною та матеріальною основою передачі таких повноважень є перерозподіл відносин власності, зокрема передача об'єктів державної власності у КВ. Широкий спектр передачі повноважень на місцевий рівень зумовлює також передачу у спільну власність об'єктів різного використання та функціонального призначення. Реформування функцій місцевого самоврядування зачіпає виробничу, сільськогосподарську, соціальну та культурну сфери, у зв'язку з чим відбувається трансформація власності об'єктів, що належать до цих сфер.

Еволюція форм власності доводить, що добробут громадян, процвітання суспільства та перспективи розвитку державності в країні значною мірою залежать від ефективного функціонування інституту власності, вирішення питань управління правами, ефективного застосування законодавства та системи захисту власності.

У своїх працях вітчизняні науковці визначили пріоритети реформи децентралізації влади, сфери першочергової уваги держави в процесі реалізації реформи, особливості передачі державних об'єктів у комунальні, особливості процесу реального перетворення нерухомості та переваги для громад.

Ефективна реалізація реформ власності може ґрунтуватися лише на використанні наукових досліджень, що базуються на ретельному аналізі трансформації поняття власності та впливу трансформації інституту власності

на соціально-економічні відносини в країнах світу. Використовуючи дослідження Д. Зюзь «Гене́за інституту власності та роль держави в трансформації відносин власності» [25] та Гуськової І.Б. «Особливості управління муніципальною власністю як специфічною формою колективної власності» [17], можна виділити такі етапи розвитку наукової думки щодо проблеми трансформації інституту власності (табл. 1.1.).

Таблиця 1.1.

Трансформація інституту власності в контексті досліджень учених минулого та сучасності

№	Вчені	Напрями досліджень, зміст концепції
1	Давньогрецький філософ Платон (427–347 рр. до н. е.)	Виділяв храмове й державне майно, особисте й суспільне. Наголошував на тому, що влада завжди надає великі переваги. І важливо, щоб люди, які очолюють цю владу, були справедливими, адже несправедливий шлях породжує тиранію, яка то нишком, то насильно захоплює те, що їй не належить. Стверджував, що в державі не повинно бути ні бідних, ні багатих. Надлишок майна породжує неприязнь і розбрат як у державі, так і в приватному житті
2	Арістотель (384–322 рр. до н. е.)	Розглядав її у площині найкращого державного устрою. Тобто чи повинна власність бути загальною (державною) або не загальною (приватною)? Надавав перевагу приватній власності. Арістотель, вбачав – не стільки зрівняти у майнових статках, скільки влаштувати так, щоб люди, від природи гідні, не бажали мати більше, а негідні не мали такої можливості
3	Англійський філософ Дж. Локк (1632–1704 рр.)	Стояв на позиціях приватної власності, але з у мовою того, що людина буде раціонально використовувати природні блага. Наприклад, якщо розглядати власність на землю, то він вважав, що людина може привласнити, таку ділянку, яку зможе самотійно зорати, засіяти, удобрити та спожити вирощений продукт [6]. Але, як свідчить історія, кожна людина прагне розширювати своє майно і не завжди це розширення знаходиться в рамках моралі та закону
4	Французький економіст Ф. Кене (1694–1774 рр.)	Вважав, що забезпеченість власності є основою економічного устрою суспільства. Тобто власність як на нерухоми, так і рухоми багатства повинна бути гарантована (державою) їх законним представникам. Наголошував, що лише за таких умов можливе економічне зростання
5	Англійський утилітарист І. Бентам (1748–1832 рр.)	В основу будь-якої власності вкладає зміст юридичного феномену. Стверджував, що власність і закон разом народжуються, разом і змиряють, поки не було законів, не було і власності; у разі зникнення законів, зникає і власність
6	Р. Оуен (1771–1858 рр.)	Відстоював правову рівність громадян, наголошував на важливості забезпечити кожного освітою, роботою тощо. Стояв на позиціях справедливого перерозподілу благ у суспільстві. Виступав проти приватної власності. Вбачав у ній джерело ворожнечі між людьми, джерело злочинності. В якості альтернативи пропонував кооперативну організацію суспільного виробництва, яка повинна була будуватися в середині старої економічної системи, не руйнуючи її
7	Французький мислитель П. Прудон (1809–1865 рр.)	Якщо власність є природним правом, то це право не соціальне, але антисоціальне. Власність і суспільство – дві речі безумовно несполучувані; змусити з'єднатися двох власників так само важко, як змусити два магніти з'єднатися однаковими полюсами. Суспільство повинно загинути або знищити власність. Таким чином вчений засуджував власність як право, що суперечить природі і розуму
8	К. Маркс (1818–1883 рр.) і Ф. Енгельс (1820–1895 рр.)	У кожен історичну епоху власність розвивалася по-різному і за абсолютно різних суспільних відносин. Відповідно власність потрібно розглядати як таку, що утворюється завдяки суспільним відносинам або іншими словами суспільні відносини, утворюють те, що нині називають власністю. З цього твердження можна зробити висновок, що внаслідок еволюції відносин у суспільстві (суспільний поділ праці, ступінь розвитку продуктивних сил тощо) відбувається трансформація відносин та форм власності
9	Засновник американського інституціоналізму Т. Веблен (1857–1929 рр.)	Мотив, який є основою власності – суперництво; цей же мотив суперництва, на базі якого виникає інститут власності, залишається дієвим у подальшому розвитку цього інституту і в еволюції всіх тих рис соціальної структури, до яких власність має відношення. Вважав, що головний стимул виходив спочатку з відмінностей і задроті, пов'язаних із рівнем добробуту. Таким чином Веблен, негативно оцінював еволюцію інституту приватної власності, адже з його міркувань, вона призведе до розшарування у суспільстві та неминучого антагонізму між багатими та бідними

З наведеного аналізу поглядів мислителів минулого та сучасності щодо функціонування інституту власності слід визначити, що практично всі вони наголошували на тому, що інститут власності має бути спрямований на збереження рівної матеріальної рівності громадян країни (Платон, Арістотель, Дж. Локк). Форми власності мають бути різноманітними, щоб

забезпечити доступ до власності всім верствам населення, а також підприємцям. Крім того, власність — це система відносин, яка повинна регулюватися державою, щоб отримати доступ до неї. Держава повинна створити умови для остаточного переходу власності з рук у руки і перетворення однієї форми власності в іншу.

Таким чином, власність є, по суті, системою відносин у суспільстві та економіці, але крім того, що власність є системою відносин, вона також впливає на відносини в інших сферах економіки, суспільного життя та розвитку країн. Ефективність системи власності є основою ефективного функціонування економіки та соціальної сфери.

Державне регулювання інституту власності здійснюється на основі запровадження основного інструменту – правової системи. Законодавчі та нормативні акти регулюють систему відносин власності. Про це, зокрема, говорили Р. Оуен та І. Бентан. Законодавчі механізми формують, захищають і трансформують систему власності. Охорона власності та її перетворення тісно пов'язані з системою матеріального забезпечення громадян держави. Власність формує статки громадян і підприємців, корпоративних структур, тому чим більше власності у населення, тим воно заможніше. Володіння власністю є запорукою добробуту населення країни. Т. Веблен був проти концентрації власності і вважав, що її концентрація призведе до збільшення нерівності.

Завдяки цьому фактору система власності тісно пов'язана з інститутом соціальної справедливості. Одним із засновників методології державного регулювання суспільних процесів у сфері використання власності був відомий філософ І. Ільїн. Його ідеї знайшли відображення в сучасній концепції корпоративної соціальної відповідальності, соціального партнерства, яка стає основою для практичних заходів щодо зменшення нерівності у багатстві та доходах людей, спричиненої швидкими процесами концентрації власності в національних економіках.

Тенденція зміни форм власності в Україні не нова. У період становлення ринкових відносин і демократично-ліберальних відносин у державному управлінні на початку 1990-х років кардинально змінилася структура власності. Вона трансформована державою в інші, переважно приватні, форми. Тоді було прийнято ряд законів, які регулюють ці процеси. Основи інституту КВ були закладені в Законі України «Про власність» [49]. Згідно зі статтею 35 закону було визначено, що «об'єктами права комунальної власності є майно, що забезпечує діяльність відповідних рад та утворених ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, житловий фонд, об'єкти міського господарства; власність закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; власність підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, зв'язок та інформаційні системи, у тому числі націоналізована власність, передана підприємствам, установам, відповідним організаціям та ін. активи, необхідні для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території».

Отже, бачимо, що основними суб'єктами права державної власності були визначені органи місцевого самоврядування, які забезпечують розвиток соціальної сфери регіону, в тому числі у сфері охорони здоров'я. Частина друга цієї статті закону «Про власність» визначала, що «до спільної власності також належить майно, передане у власність області, району, іншої адміністративно-територіальної одиниці від інших суб'єктів права власності». Таке формулювання закладає основу для подальшого розвитку КВ і, зокрема, трансформації всієї системи управління соціальною сферою в країні, передачі повноважень власності на місця разом з функціями управління та відповідальністю.

Наразі цей закон не діє. Натомість основним документом у цій сфері став Цивільний кодекс України, який у статті 237 дуже лаконічно визначає сфери розподілу комунального майна [60].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право КВ – це право територіальної громади володіти, доцільно,

економно, ефективно використовувати і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах активів, які йому належать, як безпосередньо, так і через місцеві автономії» [50]. Таким чином ми бачимо майже повну автономію місцевих громад в управлінні спільними благами. Ця автономія регіонів у цьому питанні посилюється статтею 17 цього закону: «Відносини місцевих органів влади з підприємствами, установами та організаціями, в яких беруть участь відповідні територіальні громади, будуються на засадах їх підпорядкованості, відповідальності та контроль до органів місцевого самоврядування [50]». У цій же статті записано, що «Органи місцевого самоврядування під час здійснення своїх повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки підприємств, організацій та організацій, що належать комунальній власності громади» [50]. Можливо, такі функції органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) дозволять швидше та з більшою користю для громади вирішувати проблеми, пов'язані з управлінням комунальним майном.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює порядок набуття права КВ та називає таке. Визначає наступні механізми формування власності громади:

- 1) безоплатна передача державою майна територіальним громадам (він же «роздержавлення»);
- 2) безоплатна передача майна у власність місцевих органів влади іншими суб'єктами права власності;
- 3) створення власності місцевими автономіями;
- 4) придбання благ місцевими самоуправами в порядку, встановленому законом [50].

Одним із основних нормативно-правових документів, що роз'яснюють статус КВ та суть її існування в сучасній системі державотворення в Україні, є рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Кіровоградобленерго" щодо

офіційного тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або про визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної власності) від 20 червня 2007 року № 5 -рп/2007. Зокрема, у цій ухвалі зазначено: «метою надання право власності територіальній громаді – це, по-перше, використання об'єктів власності для задоволення нагальних потреб мешканців цих громад у невідкладних послугах, і лише по-друге, право цієї форми власності призначене для «зручного, дешевого та ефективного» використання майна територіальних громад в інших інтересах їх мешканців» [52]. Таке визначення є комплексним і ґрунтовним відображенням змісту та завдань процесу перетворення власності в Україні та набуття територіальними громадами (далі – ТГ) права КВ.

Крім того, у цьому рішенні Конституційного Суду зазначено, що "на конституційному рівні КВ принципово відокремлена від державної власності. КВ не є частиною держави, вона є самостійним об'єктом права власності, яким управляють безпосередньо територіальні громади чи створені нею органи» [52]. Таким чином, це є вагомим аргументом на користь самостійності громад в управлінні комунальним майном на своїй території та неможливості втручання центральних органів влади в управління КВ.

Однак такі чіткі правові твердження потребують наукового тлумачення з точки зору державного управління. У цьому контексті необхідно навести думку Гуськової І.Б. на науковому обґрунтуванні поділу активів за видами та класифікації та призначення загального майна:

По-перше, це форма недержавної власності. Відносна відособленість місцевого самоврядування як форми народовладдя породжує необхідність створення адекватних економічних відносин як економічної основи цієї форми управління. Інколи важко відрізнити державну та комунальну власність, оскільки обидві вони є видами публічної власності. Тому ставлення до КВ як до форми державної власності ще дуже поширене у свідомості громадян.

По-друге, загальна власність не є приватною в її класичному розумінні. До КВ належать житловий фонд соціального призначення, майно місцевих органів влади, місцеві фінанси, об'єкти, за допомогою яких надаються комунальні послуги населенню, підприємствам і організаціям території. Також включають будівлі та мережі систем водопостачання та водовідведення, теплопостачання, електропостачання, інженерної інфраструктури, підприємств та організацій місцевого підпорядкування тощо.

По-третє, КВ, на відміну від приватної, не може бути спрямована лише на отримання доходу. Його розмір повинен бути достатнім для нормальної життєдіяльності населення відповідної території. Але це не означає, що ОМС позбавлені права на отримання економічного ефекту від використання комунального майна [18].

Різносторонні підходи в трактуванні сутності КВ, її призначення та функцій можна пояснити значною кількістю форм КВ. На думку Сментіна Н.В., по-перше, критичний аналіз наукових праць засвідчив відсутність системного підходу до проблеми формування інституту КВ, що не дозволяє однозначно судити про особливості його виникнення, по-друге, на державному рівні необхідно розробити класифікацію об'єктів КВ малих і середніх міст за їх функціональним призначенням. Він дозволяє більш повно враховувати різного роду об'єкти, які перебувають у КВ або можуть бути передані до неї. По-третє: необхідно визначити ринкову вартість комунального майна з метою підвищення ефективності управління ним. Знання справжньої ринкової вартості, розрахованої з урахуванням подальшої долі оцінюваного об'єкта, його комерційних властивостей, соціальної значущості, дає змогу ОМС обґрунтовувати та відстоювати свою позицію у відносинах з іншими суб'єктами господарювання, оцінювати ефективність укладеного договору і його результат [19].

Відповідно до «Роз'яснення порядку реєстрації прав власності на об'єкти нерухомого майна залежно від форм власності» законодавчими та

нормативними документами України можна визначити такі сфери регулювання КВ (табл. 1.2).

Таким чином, становлення власності має бути спрямоване на підтримку матеріальної рівності громадян країни. Форми власності мають бути різноманітними, щоб забезпечити доступ до власності всім верствам населення, а також підприємцям. Крім того, власність — це система відносин, яка повинна регулюватися державою, щоб отримати доступ до неї. Держава повинна створити умови для остаточного переходу власності з рук в руки і перетворення однієї форми власності в іншу. Таким чином, власність є, по суті, системою відносин у суспільстві та економіці, але крім того, що власність є системою відносин, вона також впливає на відносини в інших сферах економіки, суспільного життя та розвитку країн.

Державне регулювання КВ здійснюється на основі запровадження основного інструменту – правової системи. Законодавчі та нормативні акти регулюють систему відносин власності. Законодавчі механізми формують, захищають і трансформують систему власності. Володіння власністю є запорукою добробуту населення країни.

Система власності тісно пов'язана з інститутом соціальної справедливості. Ця теза знайшла відображення в сучасних концепціях корпоративної соціальної відповідальності, соціального партнерства, які стають основою практичних заходів щодо зменшення нерівності у багатстві та доходах людей, спричиненої стрімкими процесами концентрації власності в національних економіках.

Серед форм власності найшвидше трансформації наразі в Україні проявляються у сфері КВ. В основному це пов'язано з впровадженням реформи децентралізації та передачею функцій державного управління місцевій владі.

Таблиця 1.2.

Короткий зміст законодавчих актів у сфері КВ

№	Законодавчий акт	Сфера регулювання комунальної власності
1	Конституції України, ст. 143	Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності
2	Цивільний кодекс України, ст. 327	У комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування
3	Господарський кодекс України, глава 8.	Порядок створення комунальних підприємств, структура, органи управління, їх функції в комунальних підприємствах, види діяльності, форми звітності комунальних підприємств, забезпечення прозорості діяльності
4	Закон України «Про місцеве самоврядування», ст. 1	Дає визначення поняття права комунальної власності, а саме: це право територіальної громади володіти, дощільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування
5	Постанова КМ від 19.02.1996 р. № 222 «Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури, які належать суб'єктам підприємницької діяльності	Створення сприятливих умов для господарювання суб'єктів підприємницької діяльності, заснованих на загальнодержавній власності, збереження функціонального призначення майна об'єктів соціальної інфраструктури та зміцнення економічних основ місцевого самоврядування
6	Постанова КМ від 2.12. 1996 р. № 1443 «Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури»	Урахування реальних можливостей державного бюджету щодо фінансування витрат на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, які передаються суб'єктами підприємницької діяльності до комунальної власності
7	Постанова КМ від 21.09. 1998 р. № 1482 «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»	Визначає порядок безоплатної передачі об'єктів права державної власності із сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Фонду державного майна, інших державних органів, які відповідно до законодавства здійснюють функції з управління державним майном, об'єднань підприємств, яким делеговано функції з управління майном підприємств і організацій, заснованих на державній власності, Національної академії наук, галузевих академії наук, інших установ та організацій, яким державне майно передано у безоплатне користування, до сфери управління інших органів, уповноважених управляти державним майном, або самоврядних організацій

У період становлення ринкових відносин, демократичних і ліберальних відносин в державному управлінні на початку 1990-х років кардинально змінилася структура власності. Вона трансформована державою в інші, переважно приватні, форми. Тоді було прийнято ряд законів, які регулюють ці процеси. На даний момент перетворення нерухомості не настільки масштабні, але їх неможливо проводити на налагодженій методичній основі.

1.2. Розвиток місцевого самоврядування та його роль в управлінні комунальною власністю

Близько 200 років наука вивчає теоретичні основи місцевого самоврядування. Вони були засновані в Німеччині в першій половині 19 ст. Аналізуючи правові та літературні джерела, її можна назвати теорією вільної громади, заснованою на теорії природних прав громадян. Вважалося, що право ТГ самостійно вирішувати свої права є таким же природним і невідчужуваним, як права і свободи людини. ТГ визнається автономною від держави, природно сформованою органічною корпорацією, тобто право місцевого самоврядування належить громаді за своєю природою або дано Богом [6].

У середині XIX століття на зміну теорії вільного об'єднання прийшла теорія місцевого самоврядування, де на перший план висувався природний характер прав ТГ, але переважно на діяльність господарських ОМС. Широкого поширення набуває також статистична теорія місцевого самоврядування, засновниками якої були німецькі вчені Л. Штейн і Р. Гнейст. Вона розглядає місцеве самоврядування як автономну форму державної влади. Р. Гнейст вважав, що автономія місцевого самоврядування повинна гарантувати звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування від державної економічної залежності та виконання своїх обов'язків на громадських засадах.

Гарантію самостійності місцевого самоврядування Л.Штейн вбачав у тому, що ОМС є не органами державної влади, а органами ТГ, на які держава покладає виконання відповідних завдань і функцій державного управління. Ці теорії місцевого самоврядування актуальні й досі [6].

Таким чином, місцеве самоврядування в його історичному розумінні є довгостроковим явищем у суспільно-політичному житті людства, його витоком є обцинно-родове самоврядування в додержавний період розвитку людства.

Правовий аналіз місцевого самоврядування показує, що воно завжди ґрунтується на питаннях влади та управління, можливості центральних органів розподіляти на місцях функції державного управління та передавати їх ТГ.

Поділ публічної влади на державну та місцеву (місцеве самоврядування) ґрунтується на загальнодержавних потребах та інтересах, а також потребах та інтересах конкретного міста, селища чи сільської громади. Ще свого часу Г. Гегель дійшов висновку, що дії людей виникають з їхніх потреб, пристрастей та інтересів і відіграють основну роль у розвитку суспільства. Виникнення муніципальної влади (влади місцевого самоврядування) базується на поляризації інтересів центру і територій, що виникає в процесі децентралізації та деконцентрації публічної державної влади [4]. Більш того, на думку французького фахівця з адміністративного права Ж. Веделя, передача частини повноважень ОМС часто є не деконцентрацією, а децентралізацією державної влади [4].

Місцеве самоврядування — це публічна форма самостійного вирішення жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їх органами питань місцевого (і частково державного) життя в межах Конституції та законів держави. У практиці світового суспільного будівництва інститут місцевого самоврядування утвердився на межі XVIII-XIX століть завдяки трансформації абсолютних монархій у демократичні правові держави. Боротьба за встановлення місцевого самоврядування була одним із головних мотивів суспільних рухів цього історичного періоду. Деякі елементи місцевого самоврядування збереглися донині та доповнилися новим правовим змістом.

В Україні традиції самоврядування існують ще з часів Київської Русі (основи світської демократії та звичаєвого права) і є частиною процесів державного будівництва [15]. Вони тривали за Великого князівства Литовського та Козацької держави. Конституція Пилипа Орлика закріпила державне самоврядування, заклала основи сучасного місцевого самоврядування. У розділі XIII цього історичного документа говориться, що «Столиця Русі Київ і міста наші України нехай бережуть непорушно всі права

і привілеї належно їм дані. Влада гетьмана постановила підтвердити достоїнство цих виборів».

З середини XIV століття в Україні почало поширюватися магдебурзьке право, що сприяло подальшому розвитку місцевого самоврядування в нашій країні. У ньому здійснювалося надання міським громадам права запроваджувати місцеве самоврядування, подібне до адміністрації німецького міста Магдебурга, а в деяких документах отримало назву самостійного права. Перше українське місто Сянок отримало магдебурзьке право від галицького князя Болеслава-Юрія у 1339 р. Після цього місцеве самоврядування, як і магдебурзьке, поширилося на Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Луцьк (1432 р.), Житомир (1444 р.), Київ (1498 р.) [27].

Процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування розпочався у 1654 р. після підписання договору між Україною та Московською державою. Після смерті гетьмана Івана Скоропадського в 1722 р. Україні було запроваджено комендантську систему, яка передбачала адміністративний нагляд російських комендантів, у 1764 р. було скасовано гетьманство, а у 1783 р. — магістрат і місто. На зміну судам прийшла нова судова система. У XIX – на початку XX ст.ст. в Україні запроваджувалися і працювали російські імперські форми місцевого самоврядування.

У XIX ст. в селі працювала сільська громада і сільське товариство. У 1870 р. була проведена реформа міського самоврядування, згідно з якою створювалися міські думи, що обиралися жителями міста. Виконавчим органом місцевого самоврядування було правління на чолі з міським головою, обраним міською думою.

Але слід зазначити, що вся територія України на той час не входила до складу Російської імперії. Наприклад, Буковина була у складі Австрії 144 роки до розпаду Австро-Угорщини. У 1774-1918 рр. Буковина вперше стала окремою, відносно автономною політико-адміністративною структурою і пройшла адміністративний шлях розвитку від військового правління, окружної адміністрації в межах Галичини, крайової адміністрації князівства.

У Буковині поступово утверджувалися нові європейські форми державного управління та місцевого самоврядування [43]. Відповідно до австрійського публічного права самоврядування на Буковині здійснювалося на двох рівнях – крайовому (сейм) та міському та сільському. Під час приєднання Буковини до Австрії муніципальні відносини в містах цієї держави базувалися на засадах магдебурзького права, яке юридично закріпило статус міського населення (міської громади) як самостійної верстви, визначило його основні форми самоуправління. У містах Буковини працювали магістрати, міські управи (управи), громадські сільські управи. У цей час територіальні громади мають власний бюджет, а також майно, що перебуває в їх управлінні.

Нормативно-правові акти, видані за часів Української Народної Республіки, були спрямовані на реалізацію права місцевого самоврядування громад. 20 листопада 1917 р. був прийнятий II Пленум Центральної Ради України, який проголосив необхідність вжити всіх заходів для закріплення та поширення прав місцевого самоврядування та його органів — вищих органів управління на місцевому рівні [28]. Стаття 5 Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. зазначала, що конституційний устрій України мав будуватися на засадах принципу децентралізації: краям, волостям і громадам надавалися широкі права самоврядування. Стаття 26 Конституції встановлює принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: "Усі види місцевих справ регулюються обраними Радами адміністрації громад і регіонів. Вони мають єдину пряму місцеву владу: Міністри Української Народної Республіки не втручаються в справи тих Рад, вони лише контролюють і координують їхню діяльність, а також усі спори з цих питань будуть вирішені судом УНР» [28].

Через більшовицьку навалу положення цієї Конституції не були втілені в життя. У період радянської розбудови України місцеве самоврядування не було закріплено в законодавчому полі до 1990 р. Місцеві ради народних депутатів вважалися органами влади, а їх виконавчі комітети — органами державного управління на тому ж рівні.

Прийнятий у 1990 р. Закон УРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства» проголошував місцеве самоврядування на території УРСР, органи місцевого самоврядування називалися місцевими Радами народних депутатів, а їх виконавчі органи — були виконавчі комітети цих рад. При цьому, законодавство ґрунтувалося на теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло відображення у визначеному ним статусі місцевих рад – вони мали подвійний характер: як органи місцевого самоврядування та органи державної влади [14]. Навіть у підручниках, виданих у 1990 р. і заснованих на новому законодавстві, виконавчі комітети місцевих рад вважалися органами державного управління. Як органи управління загальної компетенції виконавчі комітети здійснюють управління державним, господарським і соціально-культурним устроєм на підставі рішень рад, що їх утворили, та вищих органів державної влади і управління на території відповідних рад. Вони допомагають депутатам у здійсненні їх повноважень, організовують виконання рішень рад і вищих державних органів, а також керують підпорядкованими їм адміністративними органами.

Український законодавець проголосив місцеве самоврядування в Законі УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. [51]. Цей закон визначав місцеве самоврядування, його територіальну основу, органи. Вже в ст. 7 цього закону проголошено матеріальну основу місцевого самоврядування, яка вважається КВ. Суб'єктами права КВ є адміністративно-територіальні одиниці в особі сільських, селищних, міських, районних, обласних Рад народних депутатів. Управління КВ здійснюється від імені жителів адміністративно-територіальних одиниць місцевими Радами народних депутатів та уповноваженими ними органами в межах, визначених Радами. До КВ належить майно, надане державою, іншими суб'єктами права власності безоплатно, майно, створене та придбане ОМС за власні кошти, а також інше майно. Ці положення Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» діяли до

прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Прийняття 28 липня 1996 р. Конституції України є новим етапом у розвитку місцевого самоврядування та належної йому власності. Місцеве самоврядування не може існувати без належної власності його суб'єктів (територіальних громад, створених ними органів). Статтею 142 Конституції України передбачено, що матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування становлять рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля та природні ресурси, що перебувають у власності ТГ сіл, селищ, міст, районів у містах, а також їх спільного майна, що перебуває в управлінні районних та обласних рад [29].

Розвиваючи положення статті 142 Конституції України, стаття 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що громада може отримувати кошти позабюджетних спеціальних фондів, у тому числі валютних.

Зосереджуючись на питанні власності на рівні місцевого самоврядування, слід зазначити, що в даному випадку ми маємо справу з КВ, визначеною Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування». Якщо розглядати право власності з цієї точки зору, то можна відзначити, що визначення цього права, як у законодавстві, так і науковцями, дається без урахування існування такого виду власності, як КВ, тобто власність ТГ.

Розкриваючи поняття права власності, ст. 316 ЦК України визначено, що право власності - це право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею незалежно від волі інших осіб [60]. В енциклопедичних виданнях власність трактується як право власності на засоби виробництва і продукцію як у народу, так і у відповідних фізичних або юридичних осіб [67].

При визначенні поняття власності не враховується такий суб'єкт власності, яким є ТГ. Дехто стверджує, що поняття мешканців громади

включається у визначення, коли це поняття стосується такої сутності, як населення. Проте поняття Український народ і поняття територіальної громади не тотожні. ТГ – це, насамперед, населення, яке проживає на території певного села, селища чи міста, переважно громадяни України. Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ТГ – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, кількох сіл з одним адміністративним центром» [50]. Таким чином, територіальна громада є самостійним суб'єктом права власності. Проте чи може територіальна громада реалізувати всі права та обов'язки, які покладені на власника.

Право власності, як відомо, - це право особи володіти, користуватися і розпоряджатися своїм майном [60]. Звичайно, члени спільноти можуть володіти та використовувати майно. Це стадіони та кінотеатри, культурно-мистецька спадщина тощо. Але безпосереднє управління майном, що належить ТГ, для нього є складною проблемою. Адже ТГ – це спільнота індивідів, які пов'язані між собою використанням спільного майна.

З організаційної точки зору ці люди не вбудовані в якусь конкретну структуру управління, тому вони змушені створювати відповідні органи, які здійснюють управління в адміністративно-територіальних одиницях – селах, селищах чи містах.

Місцеве самоврядування – це самодостатня і унікальна система, яка керує місцевими справами з урахуванням їх особливостей. Слід зазначити, що КВ також має подібні ознаки. Це виражається в тому, що вона покликана виконувати роль забезпечення різноманітних потреб мешканців ТГ та функції державного управління залежно від виду потреб, які забезпечує той чи інший об'єкт КВ.

Процес управління включає функції, що виражають зміст діяльності суб'єктів управління, і функції, що мають процесуальний зміст. Функція є складовою управлінської діяльності, а сам процес – це реалізація різноманітних взаємопов'язаних функцій управління, об'єктивно необхідних

для забезпечення об'єкта управління. Управління об'єктами КВ – це система, в якій ці об'єкти фактично є об'єктами КВ, а суб'єктами – ОМС.

ОМС управляють майном від імені та в її інтересах ТГ. Їм громада дозволила виконувати такі функції. Законодавець створив механізм дії суб'єктів управління таким чином, що кожен із суб'єктів на різних рівнях має індивідуально визначені функції та компетенцію і таким чином діє у встановленому законодавцем порядку, а також його дії є об'єктами управління.

Об'єкти КВ здатні задовольнити інтереси ТГ, інтереси окремих членів громади, які проживають у певній невеликій території, чи спільні інтереси ТГ на рівні району та області. За допомогою об'єктів КВ громада задовольняє спільні інтереси своїх членів, наприклад: місцеві краєзнавчі музеї, театри, будинки відпочинку тощо задовольняють їх культурні потреби; надає освітні послуги з використанням загальноосвітніх та спеціалізованих шкіл, дитячих садків; реалізує комунально-господарські потреби за рахунок роботи житлово-комунальних організацій з майном КВ; забезпечує міські та міжрайонні перевезення пасажирів транспортом загального користування. У власності ТГ можуть перебувати стадіони та спортивні майданчики, парково-польові споруди та обладнання, лазні та пральні. На балансі адміністративно-територіальних одиниць, наприклад областей, можуть бути об'єкти виробництва та розподілу електроенергії.

Враховуючи різноманіття об'єктів КВ, визначаючи структуру системи управління ними, необхідно визначити критерії класифікації функцій і повноважень, за якими здійснюється їх розмежування та затвердження окремими ОМС.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено деякі повноваження ОМС щодо управління об'єктами КВ. Так, наприклад, згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради мають право прийняти рішення про відчуження відповідно до законодавства КВ; затвердження місцевих програм

приватизації, а також переліку об'єктів КВ, що не підлягають приватизації, визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів КВ; придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, вирішення питань щодо включення відчуженого майна в концесію, створення, ліквідації, реорганізації підприємств, установ і організацій КВ відповідної ТГ та про зміну цільового призначення. Обласні та районні ради, наприклад, у віданні відповідних сільських, селищних, міських рад мають право вирішувати питання продажу, оренди, концесії чи застави об'єктів КВ, що забезпечують спільні потреби ТГ, а також придбання таких об'єктів відповідно до законодавства.

Але функції управління цими об'єктами, на нашу думку, необхідно розширити, чіткіше визначити. В основу розподілу функцій управління КВ мають бути покладені можливості об'єкта даного виду власності, необхідність забезпечення інтересів і потреб відповідної територіальної спільноти людей, призначення того чи іншого об'єкта КВ. У віданні обласних (районних) органів місцевого самоврядування перебувають об'єкти, що забезпечують спільні потреби жителів населених пунктів області чи району. Але оскільки такі повноваження їм надають ТГ сіл, селищ і міст, то вони мають бути підконтрольними цим громадам.

В умовах становлення демократії в Україні питання управління КВ є дуже актуальним, оскільки вони зачіпають права людини та громадянина, які проживають у відповідному населеному пункті.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ ЩОДО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ

2.1. Система управління комунальною власністю територіальних громад в Україні

Управління комунальною власністю є одним із різновидів соціального управління, оскільки безпосередньо пов'язане з діяльністю людини. Управління комунальним майном – це цілеспрямована дія місцевого самоврядування на всі об'єкти власності, що належать йому та ТГ. На практиці це означає, що ОМС як власник встановлює певні умови володіння, користування та розпорядження цими об'єктами. Найбільший ефект від виконання цих умов досягається, якщо управлінська діяльність власника в особі уповноважених ним органів здійснюється системно, тобто шляхом застосування комплексу заходів, що складають систему управління комунальним майном. Водночас слід враховувати, що однією з головних проблем, яка гальмує розвиток управління КВ, є невідповідність власника. Досить часто, на жаль, власник не уявляє, що можна більш ефективно використовувати майно, яким він володіє, і застосовувати технології управління, які дозволяють підвищити його прибутковість і ринкову вартість.

Змістовне значення управління комунальним майном виявляється в конкретних формах його організації та обраній системі функціонування та залежить від специфіки конкретного населеного пункту. Водночас в управлінні комунальним майном є яскраво виражена соціальна спрямованість, яка проявляється у формулюванні місії: досягнення максимально можливого рівня задоволення соціальних потреб населення. Така спрямованість управління КВ на задоволення потреб людей, вирішення їх соціальних проблем, забезпечення підвищення рівня життя, піклування про тих, хто

опинився у скрутному становищі, може бути досягнута лише шляхом прямого зв'язку системи управління з соціальними результатами. Крім того, важливо, щоб управління комунальним майном не спричиняло негативних соціальних наслідків, таких як розшарування населення за рівнем доходів, майновим цензом, зниження рівня життя різних верств суспільства. Тому, перш за все, необхідно, щоб будь-яке важливе рішення, пов'язане зі зміною форм власності, приймалося лише після аналізу та врахування їх соціальних наслідків; по-друге, якщо існують протиріччя між суто економічними критеріями ефективності даного варіанту рішення та соціальними критеріями, перевагу слід віддати останнім.

Система управління КВ – це сукупність узгоджених методів і засобів цілеспрямованої дії на суб'єкти та об'єкти управління для досягнення поставлених цілей, яка здійснюється в рамках єдиної політики та спрямована на збалансований розвиток ТГ. Ця система має всі характеристики складних систем, такі як неоднорідність, емерджентність, ієрархічність, багатофункціональність, гнучкість, адаптивність, надійність. Крім того, ця система управління є відкритою зі зворотним зв'язком і характеризується постійною і досить інтенсивною взаємодією із зовнішнім середовищем.

Безперечно, що система управління КВ може бути створена лише з урахуванням стратегічних цілей і пріоритетів, які стоять перед ТГ та ОМС, і має ґрунтуватися на певних загальних засадах, які є основою створення концепції комунального управління.

При цьому стратегічним завданням управління КВ є забезпечення максимально ефективного використання її об'єктів на благо ТГ, що дозволяє не лише збільшити надходження до бюджету, а й сприяє зростанню місцевої економіки. Вирішення цього завдання можливе лише шляхом використання комплексного підходу до управління, запровадження комплексу нормативно-правових, організаційних та економічних механізмів.

Враховуючи це, система управління комунальним майном має базуватися на:

- точному знанні складу об'єктів КВ;
- визначенні ринкової вартості об'єктів власності та права користування ними;
- створенні єдиної бази даних для всіх об'єктів КВ;
- застосуванні всіх дозволених законом засобів використання об'єктів КВ;
- повному захисті прав власності ТГ та держави;
- досягненні максимальної прибутковості об'єктів КВ.

Управління комунальним майном як власне система управління включає кілька різних за функціональними чи іншими характеристиками підсистем, які здійснюють планування та програмування, маркетинг, моніторинг, аудит, облік, контроль, оцінку, а також допоміжні підсистеми: нормативну, організаційну, фінансову, аналітичну, кадрову, інформаційну. Основні підсистеми безпосередньо реалізують цілі системи управління КВ. Підсистеми підтримки повинні створювати необхідні умови для функціонування основних підсистем при реалізації всіх поставлених цілей.

Планування та програмування використання об'єктів КВ визначає напрямки ефективного використання об'єктів з урахуванням поставлених власником цілей управління, призначення об'єктів, ринкових факторів, що визначають їх вартість. При цьому використовується довгострокове, середньострокове та короткострокове планування.

Маркетинг комунального майна дає змогу установам управління виявляти потреби потенційних користувачів та покупців комунального майна та задовольняти ці потреби, забезпечуючи при цьому відповідні переваги ТГ.

Моніторинг комунального майна дозволяє забезпечити стабільну роботу об'єкта та всієї системи управління в цілому. Аналіз та аудит використання комунального майна визначає достовірність звітів про використання комунального майна підприємствами та установами, а також їх дії щодо відповідності комунального майна нормативно-правовим актам. Облік

комунального майна здійснюється за допомогою бази даних, яка містить всю інформацію про комунальне майно.

Контроль за використанням комунального майна здійснюють ОМС та спеціалізовані органи державного контролю в межах їх компетенції.

При цьому їх узгодження та розмежування сфер діяльності здійснюється відповідно до чинних нормативно-правових актів.

Оцінка комунального майна проводиться для визначення ринкової вартості об'єктів приватизації, викупу акцій, паїв, продажу неплатоспроможних комунальних підприємств, для зарахування на баланс у разі передачі в іпотеку об'єктів, у разі страхування, а також визначити вартість ліквідації та вибуття.

Для підвищення оперативності прийняття рішень щодо окремих об'єктів необхідний механізм, що дозволяє організувати систему управління об'єктами нерухомого майна з урахуванням їх рівня фізичного та морального зносу, потреби в капітальних вкладеннях, терміни окупності інвестицій, суспільна значимість, співвідношення рентабельності та витрат за змістом та інші характеристики.

Система управління КВ має забезпечувати вирішення кількох завдань, які сприятимуть розвитку місцевого самоврядування, зокрема:

- подальше реформування відносин у сфері КВ, переважно нерухомості;
- розвиток видів відносин власності, ефективність яких буде вищою порівняно з подібними відносинами на інших рівнях власності;
- вжиття необхідних заходів щодо відчуження об'єктів КВ для реалізації конкретних соціальних програм;
- провести повну інвентаризацію майна, особливо КВ, на території;
- проведення оцінки ринкової вартості об'єктів КВ, забезпечення максимально можливого підвищення їх прибутковості;

— приватизація комунального майна, яке не приносить надходжень до бюджету, лише після того, як вичерпано всі можливі заходи щодо покращення якості його роботи, підвищення прибутковості тощо;

— класифікація об'єктів КВ за видами з описом їх класифікаційних ознак;

— розвиток інформаційного забезпечення об'єктів КВ;

— збір і обробка інформації про попит і потреби суб'єктів ринкових відносин у виробничій та інших сферах, а також пошук можливих шляхів їх задоволення;

— сприяння інвестиційній діяльності суб'єктів ринкових відносин у сфері нерухомого майна, створення товариств за участю ОМС або надання в оренду частини комунального майна;

— допомога місцевим виробникам шляхом надання їм комунальних об'єктів і територій зі сприятливими умовами;

— визначення диференційованої плати за користування комунальним майном, достатньої для його відновлення, підтримання в нормальному стані та яка враховує особливості споживача та ринкову кон'юнктуру об'єкта;

— визначення плати за користування комунальним майном, що не перевищує рівня, що обмежує купівельну спроможність громадян на ринку товарів і послуг.

Таким чином, в управлінні КВ мають враховуватися як соціальні, так і інвестиційні цілі, які можуть бути реалізовані за умови виконання кількох умов, а саме: створені умови для привабливості інвестицій у КВ; розроблення ефективної системи обліку, аудиту, збереження та контролю за цільовим використанням комунального майна; розроблення науково обґрунтованих критеріїв соціальної ефективності використання власності.

Слід зазначити, що розробка критеріїв соціальної ефективності використання об'єктів КВ є одним із найскладніших завдань. Це зумовлено декількома причинами, зокрема, збереженням монополії комунальних

підприємств в окремих галузях, адміністративними перешкодами, які стримують розвиток приватного бізнесу в місцевих галузях економіки, обмеженням прибутковості бізнесу через тарифне регулювання за певні послуги тощо.

Що стосується обліку, аудиту, збереження та контролю за цільовим призначенням комунального майна, то аналіз виконання договорів, укладених на територіальному рівні, необхідно доповнити аналізом ринку нерухомості та послуг, аналізом нерухомого майна інших форм власності, а також вартості надання соціальних послуг мешканцям. На основі такого комплексного аналізу необхідно розробити прогноз соціально-економічного розвитку території на різні часові проміжки і лише за результатами аналізу та прогнозу проводити обґрунтовані соціально-економічні розрахунки вибору можливого використання об'єктів КВ: самостійного використання, передачі у господарське відання, оперативне управління, оренду чи концесію, зміну, створення господарських товариств тощо.

Основними критеріями вибору тієї чи іншої форми використання майна є важливість об'єкта у вирішенні питань місцевого значення та ефективність різних видів використання з точки зору власника. При цьому слід розуміти, що, наприклад, створення спільного комунального підприємства матиме не лише низку переваг, а й низку істотних недоліків. Так, перевагами в даному випадку буде довгострокове отримання доходу у вигляді відрахувань від прибутку та плати за користування комунальним майном, можливість вирішення завдань соціально-економічний розвиток території. Недоліками є відсутність грошового потоку в короткостроковій перспективі, штучна підтримка в деяких випадках збиткових компаній, відсутність стимулів для покращення діяльності та зростання, неможливість залучення зовнішніх інвесторів.

Це ж стосується і продажу майна. Перевагами продажу є відносно швидке одноразове отримання відносно великої суми грошей і отримання додаткового прибутку у вигляді земельного податку (збору) в майбутньому.

Водночас до недоліків можна віднести втрату можливого прибутку від використання нерухомості в майбутньому, складність пошуку покупців, які часто мають достатньо коштів для повного придбання майна.

У концесії комунальних підприємств є переваги та недоліки. До переваг доцільно віднести: можливе розширення кола інвесторів (оскільки в управлінні можуть передаватися як підприємства в цілому, так і окремі об'єкти комунальної інфраструктури), надходження додаткових коштів у місцеву економіку, обмеження інвестицій, фінансова участь ОМС в реалізації проектів, створенні конкурентного середовища, створенні додаткових робочих місць, поповненні майна ТГ сучасним обладнанням, оскільки воно передається після закінчення договору; експропріація установ місцевого самоврядування. Однак процес впровадження концесійного механізму може спричинити низку проблем, зокрема, «надмірне» управління комунальним майном, підвищення тарифів для мешканців, втрату впливу ОМС на комунальну сферу послуг тощо.

Загалом важливою особливістю управління комунальною нерухомістю є диференціація підходу у формулюванні цілей управління різними об'єктами нерухомості. Це пов'язано з необхідністю пошуку оптимального співвідношення між забезпеченням реалізації соціальних функцій місцевого самоврядування та забезпеченням прибутковості комунального майна, відповідністю бази оподаткування розвитку та нормальній життєдіяльності ТГ та суб'єктів господарювання. Враховуючи це, об'єкти комунальної нерухомості можна умовно поділити на дві групи: некомерційні та комерційні.

До першої групи належать пам'ятки історії та культури, комунальні освітні, медичні, лікувально-оздоровчі заклади та нерухоме майно, що знаходяться на балансі господарських товариств, необхідні для виконання повноважень, наданих ОМС. Керівництво об'єктів цієї групи має виконувати завдання щодо оптимізації бюджетних витрат на їх утримання. До другої групи належать усі об'єкти, які не ввійшли до першої групи. Управління

об'єктами цієї групи має бути спрямоване на підвищення рентабельності їх використання з метою реалізації наданих ОМС повноважень.

Хоча ОМС повинні максимально намагатися забезпечити управління майном на своїй території, немає потреби штучно консервувати неефективну КВ. Таким чином, потреба у комунальних унітарних підприємствах є виправданою лише у випадках, коли їхні цілі та завдання не можуть бути ефективно реалізовані підприємствами інших форм власності. При виборі способу управління комунальним майном необхідно враховувати специфіку галузі. Наприклад, при реорганізації комунальних підприємств у сфері житлово-комунального господарства необхідно керуватися тим, що не завжди можна використовувати ринкові механізми. При цьому вибір способу відчуження комунального майна має залежати від можливості конкуренції на ринку конкретних послуг чи недоцільності створення альтернативних компаній, особливо соціально-економічних.

2.2. Інструменти управління комунальною власністю територіальних громад в Україні та окремих країнах світу

КВ, як і приватна, в Україні, на жаль, не є надійним джерелом стабільного надходження до місцевих бюджетів, оскільки не форма власності є головним чинником, що визначає високу ефективність функціонування економічної системи, але умови, в яких вона може існувати, і які створюються для того, щоб будь-яка форма власності, особливо комунальна, могла розкрити свій потенціал, що забезпечило б підвищення економічної ефективності діяльності суб'єктів господарювання та покращення рівня життя членів громади.

Доцільно виділити три основні моделі місцевого самоврядування, такі як: англосаксонська (класична), континентальна та змішана. Англосаксонська (класична) модель поширена переважно в США, Великобританії, Канаді,

Австралії, Індії та інших країнах з однаковою правовою системою. Зовсім іншою є континентальна (або французька) модель організації місцевого самоврядування, поширена не лише в європейських країнах, особливо у Франції, Іспанії, Італії, Бельгії, а й у багатьох країнах Латинської Америки та Близького Сходу і Африка. Зрозуміло, що аналіз поточної ситуації за кордоном може відіграти ключову роль у вирішенні проблем удосконалення системи управління власністю українських ТГ.

Узагальнення та популяризація позитивного досвіду окремих розвинутих демократій у досліджуваній галузі є доцільним для вдосконалення українського законодавства, наприклад, з метою формування кількох джерел фінансових ресурсів.

Місцеве самоврядування в європейських країнах зазнало серйозних змін за останні десятиліття внаслідок інтеграції, урбанізації, глобалізації, політичних і соціальних змін, а також технічного прогресу. Проте процес реформування постійно супроводжує розвиток такої інституції, відмінною рисою якої завжди був динамізм системних змін. Тенденція гармонійного розвитку місцевого самоврядування в Європі, з одного боку, пов'язана з поступовим зближенням систем місцевого самоврядування європейських країн, а з іншого – з підтримкою особливостей національного розвитку.

Водночас термінологія щодо понятійного апарату інституту місцевого самоврядування за останні роки змінилася. Так, у західноєвропейській літературі місцеве самоврядування визначається як «нове публічне управління», «локальне управління», «контрактування», «громадське партнерство», «багаторівневе управління») тощо. Місцеве самоврядування стає одним із основних інститутів сучасної демократичної держави з ринковою економікою. Незважаючи на те, що конституції більшості європейських країн регулюють цей інститут загалом (лише деякі, особливо Конституція Швейцарії, мають великий перелік норм на цю тему), нормативно-правових актів щодо системи, завдань і функцій досить багато.

Водночас, як зазначають зарубіжні дослідники, в жодному законодавстві немає вичерпного визначення поняття «місцеве (територіальне) самоврядування». Водночас значна кількість активів зосереджена в муніципальних регіональних установах, які мають великий потенціал для вирішення соціально-економічних проблем місцевих громад, а уряд уповноважений формувати місцеву економічну політику, відповідно до якої відносини власності орієнтовані на інтереси членів місцевої громади. У соціально-економічних умовах, що склалися, назріла необхідність розробки концептуальних засад управління КВ, адекватних вимогам часу, орієнтованих на вирішення соціально-економічних проблем ТГ. Враховуючи сказане, актуальними є питання управління об'єктами КВ. На сьогодні у світовій практиці накопичено значний досвід використання муніципальних активів для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. Тому ми вважаємо за необхідне з'ясувати сутність КВ та наявні інструменти управління КВ в Україні та в деяких країнах світу.

Нині найбільш істотними рисами системи місцевого самоврядування зарубіжних країн є їх загальна виборність і значна самостійність у вирішенні питань місцевого значення. Така автономія базується на власності муніципалітетів, праві розпоряджатися місцевими податками, можливості приймати різноманітні нормативні акти з питань місцевого самоврядування.

У 1985 р. Комітетом міністрів Ради Європи була схвалена Європейська хартія місцевого самоврядування і національне законодавство майже всіх європейських країн надає місцевим органам влади достатні гарантії щодо майна громади під час виконання ними (місцевої влади) функцій.

Найбільш яскравим прикладом стабільності сучасної Швейцарії є діяльність муніципальних утворень, створених як громади, які мають вирішувати завдання, пов'язані з використанням КВ. У процесі розробки визначався ступінь важливості завдань: формування механізму обліку та ефективного використання муніципальних активів, збільшення доходів, стягнення податків з державних установ або кантонів, використання певної

території для вирішення завдань розвитку конкретного муніципального утворення, будівництво магістральних транспортних доріг та інші заходи, що здійснюються на державному рівні, але здійснюються в межах конкретного муніципального утворення, у виконанні місцевих завдань, необхідних для проживання – водопостачання, протипожежний захист, каналізація, вивіз сміття, транспорт тощо.

Повчальним для України досвідом Норвегії та Швейцарії є практика планування діяльності муніципалітетів на 4 і більше років, а також розмежування адміністративних і політичних функцій, що полягає в наданні послуг жителям найнятою командою професіоналів. Корисним досвідом, який можна застосувати в нашій країні, є різноманітність форм місцевого самоврядування, а також варіативність податкових ставок, які можуть змінюватися (залежно від рішення конкретної громади) [30, с. 64].

Натомість у французькій традиції (Франція, Італія, Іспанія до 1978 р., Португалія, Греція, Бельгія до 1988 р.) є регіоналізація унітарної держави. У скандинавській традиції (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія) – сильна місцева автономія; в англосаксонській традиції (Велика Британія) – місцева адміністрація [26].

У польському законодавстві з 1970 р. до кінця 80-х – початку 90-х років народні ради визначалися як органи державної влади та громадського самоврядування, а у 80-х рр. - як органи територіального управління. Організація місцевого самоврядування в Польщі неодноразово реформувалася. З 1990-х років концептуальний підхід до територіального самоврядування з комунальною формою власності загалом зводиться до того, що в усіх сучасних демократичних державах система місцевого самоврядування базується на принципі дуалізму. Це означає, що деякі місцеві завдання вирішують «агенти» Урядової адміністрації, які безпосередньо підпорядковуються Раді Міністрів, Прем'єр-міністру чи окремим міністрам. Решту завдань виконують органи самоврядування, підпорядковані ТГ. Межі

та порядок повноважень органів державного управління та самоврядування відрізняються залежно від рівня територіального поділу.

У 1990 р. у Польщі було відновлено класичну (довоєнну) систему місцевого самоврядування та управління. Це знайшло відображення в 1990-х роках. У Законі про територіальне самоврядування, Положенні про вибори міської ради (громади), інших нормативних актах. На той час Польща ще була поділена на 49 воєводств, столицею яких була Варшава. Нижчою основною територіальною одиницею, як і раніше, була комуна (громада). Зараз у Польщі ОМС забезпечують участь у державних доходах відповідно до своїх суспільних завдань. Органи територіального самоврядування мають право визначати встановлені законом розміри місцевих податків і зборів, розпоряджатися майном громади.

Через надмірну кількість комун у Франції виникають проблеми з їх існуванням і виконанням функцій ОМС. Доходи від використання муніципального майна та місцевого господарства у Франції є значним джерелом доходів (комунальні бюджети - 11-12%, департаменти - 5%).

Щоб виправити ситуацію та вирішити проблеми, територіальні утворення організовують спільні заходи. Муніципальний комплекс у Франції передано в управління приватним компаніям на основі довгострокової (до 30-50 років) концесійної угоди, яка може передбачати право власності на передані об'єкти. Але будь-яке майно має бути повернуто у власність муніципалітету після закінчення контракту. Таким чином, муніципалітет, максимально скорочуючи свої витрати на утримання та модернізацію належних йому комунальних об'єктів, не втрачає майно назавжди, а інвестор має фінансовий інтерес у його розвитку та підтримці у належному стані протягом терміну дії контракту, щоб повернути інвестиції. Франція має більш ніж три столітній досвід концесії. На основі концесії утримуються автомобільні дороги, стадіони тощо.

В даний час основною ланкою місцевого самоврядування у Франції є комуни, які є муніципальними організаціями, створеними жителями малих

міст і сільських поселень. Кожна комуна має свій представницький орган – раду та мера, який обирається з членів ради і виконує функції як державного службовця, так і глави місцевого самоврядування. Французький тип місцевого самоврядування характеризується насамперед розвиненою системою контролю за діяльністю суб'єктів адміністративного самоврядування держави та регіональних органів влади.

Датська система муніципальних установ є унікальною, оскільки базується на таких основних принципах: концепція спільноти, тобто спільної відповідальності за тих, з ким ти живеш і працюєш; узгодженість між центральною та місцевою політиками; представницька форма управління.

Характерними ознаками об'єктів самоврядування в Україні є:

- мають цільове призначення, оскільки призначені для вирішення питань суто місцевого значення: задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних і побутових потреб жителів ТГ;

- за своєю суттю є вартісними, спостерігається постійне зростання витрат на їх утримання та модернізацію;

- підвищений знос об'єктів нерухомого майна або визнання їх непридатними для використання;

- надання ОМС можливості отримати додаткові джерела доходів;

- забезпечити економічну та фінансову самостійність ОМС [10, с.1].

КВ – це колективна форма власності, яка надається жителям ТГ. Основне навантаження при формуванні та реалізації заходів політики соціального розвитку на рівні населених пунктів лягає саме на об'єкти КВ. Це означає, що громадяни мають особливо дбайливо ставитися до об'єктів КВ та ефективного їх використання, а також, по можливості, примножувати такі об'єкти.

Сьогодні між країнами ЄС відбувається взаємний обмін технологіями управління самоврядуванням у рамках процесу трансферу управлінських інновацій. Системне впровадження елементів набору інструментів муніципального управління в діяльність ОМС в Україні блокується низкою організаційних, правових, фінансово-економічних проблем.

Створення належних умов для становлення повноцінного місцевого самоврядування та забезпечення реалізації принципів, викладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, є необхідною умовою інтеграції України до ЄС.

В Японії також існують особливості управління комунальним майном [38]. Зараз в управлінні державного муніципалітету діє дворівнева система. Найвищий рівень у цій ієрархії — префектура, а другий — міста, селища та села. Міські муніципалітети виконують соціально-економічні функції, для сільських муніципалітетів через брак фінансових ресурсів ці функції виконують установи вищого ієрархічного рівня – префектури. В Японії створені спеціальні адміністративно-територіальні одиниці, що представляють собою спеціалізовані міста і райони, пов'язані з місцевими громадами і районами суспільства.

У країнах Західної Європи та США більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, які виступають повноправними суб'єктами ринкової економіки з метою досягнення економічного ефекту на ТГ. Зокрема, у Франції практикується уніфікація комун – створення асоціацій місцевого самоврядування (синдикатів громад) зі статусом юридичних осіб, засновниками яких є комуни. Муніципалітети США як корпорації використовують усі можливі форми управління муніципальними активами, мають банківські рахунки, залучають кредити, широко використовують механізм муніципальних позик. Корпорація є однією з ефективних технологій антикризового управління та управління муніципальними фінансами. Це дозволяє муніципальним утворенням повною мірою використовувати переваги ринкової моделі управління (залучення кредитних ресурсів, використання механізму місцевого кредитування, створення комунальних банків, створення комунальних компаній для отримання прибутку, вільне розпорядження комунальним майном).

Що стосується досвіду муніципального управління в США, то Україна може використовувати кількісні показники та нормативи адміністративно-

територіального поділу території. Доцільно також розглянути питання формування не лише ОМС загальної компетенції, а спеціалізованих ОМС.

У деяких країнах Центральної та Східної Європи (Латвія, Угорщина, Польща) приватизація з самого початку вважалася основним шляхом подолання збитковості використання комунального майна. Такий вибір зумовлений відсутністю у держави фінансових ресурсів для відновлення застарілої комунальної інфраструктури. З появою в галузі транснаціональних компаній, які мають досвід управління інфраструктурними компаніями в комунальному секторі, були запроваджені ефективні методи управління та розроблені методи ринкового ціноутворення. Такий крок був зумовлений необхідністю дотримання балансу між інтересами членів місцевої громади, місцевої влади та компаній-монополістів.

Однак нині функціональні види державного управління протягом останніх десятиліть суспільних реформ і перетворень набули схожих рис, зокрема йдеться про:

- процес урбанізації – укрупнення кількості муніципальних утворень за рахунок злиття економічно неспроможних муніципалітетів;
- розподіл муніципального майна з метою створення економічної основи для існування системи муніципального управління та формування дохідної бази місцевого бюджету;
- створення регіональних органів управління шляхом координації діяльності муніципальних утворень;
- виведення економічних і соціальних служб з-під управління маловладних муніципалітетів і передача їх вищим муніципальним установам або відповідним міністерствам;
- використання оптимального поєднання форм централізованого управління з урахуванням самостійності муніципальних утворень.

Розподіл функцій управління між центральними установами та муніципальними утвореннями тісно пов'язаний з реальними фінансовими можливостями муніципалітетів. До компетенції муніципальних установ

зазвичай передаються такі функції: забезпечення дошкільної та початкової освіти дітей; санітарний догляд; функції поліції; захист від вогню; забезпечення мешканців житлом, водою, газом і т.д. ОМС зазвичай притаманні риси представницьких органів: виборність і колегіальний склад, певний правовий статус, що дозволяє їм виконувати функцію представництва населення.

Міська влада повинна систематично і послідовно дбати про розвиток і вдосконалення міського господарства. Модернізація муніципального господарства – це складний багатовекторний процес, який потребує певної структуризації. У цьому контексті доцільно виокремити такі проблемні блоки: розвиток муніципального підприємництва, вдосконалення використання комунального майна, корпоратизація муніципального економічного сектору, взаємна інтеграція муніципалітетів.

Упровадження сучасного зарубіжного досвіду може відіграти важливу роль у вирішенні завдання вдосконалення управління КВ в Україні.

Для наближення української моделі місцевого самоврядування до європейської необхідно: провести функціональну та процедурну реформи місцевого самоврядування з чітким розподілом повноважень на рівнях управління та у сфері адміністративно-територіального устрою з метою правового унормування статусу адміністративно-територіальних одиниць та критеріїв їх поділу, запровадження виконавчих ОМС формування державної політики об'єднання ТГ; удосконалення напрямів формування матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування України; забезпечення відповідності повноважень та фінансового забезпечення ОМС; удосконалення системи місцевих податків; формування системи комунальних фінансів та кредитних установ, що дасть змогу використовувати механізм позики: місцеві цінні папери, комунальне кредитування тощо, які є джерелом фінансових формування інвестиційних програм.

Згідно з рекомендаціями організаторів програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE),

найефективнішим набором інструментів управління комунальними (муніципальними) активами може бути наступний набір інструментів: «1. оренда (землі та нерухомого майна); 2) приватизація та списання комунального майна; 3) операції з житловим фондом ТГ; 4) концесія; 5) передача майна в оперативне та господарське відання; 6) організація діяльності для визначення та придбання у власність ТГ безхазяйного майна та відумерлої спадщини; 7) організація договірної та претензійно-правової роботи; 8) організація або оптимізація діяльності комунальних підприємств; 9) управління активами ТГ як елемент благоустрою організації; 10) самоврядний контроль у сфері благоустрою та земельних відносин» [47, с. 5].

Такі інструменти успішно апробовані в Україні і ТГ можуть використовувати їх у своїй практичній діяльності.

Ефективність муніципальної реформи та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації, субсидіарності, продуманої регіоналізації та наближення конституційної моделі місцевого самоврядування України до кращої практики місцевого самоврядування в країнах ЄС є вирішальним напрямом розвитку сучасної України.

Зарубіжний досвід свідчить про широкий спектр муніципальних систем і моделей організації муніципального обслуговування. Незважаючи на відмінні шляхи виникнення, становлення та розвитку муніципалітетів, посадові особи мають практично однакові завдання і функції, вирішують практично однакові питання, що забезпечують життєдіяльність громад, закони та інші нормативні акти органів державної влади, а також акти власних муніципалітетів, які вони приймають відповідно до своєї компетенції.

Узагальнення та систематизація досвіду розвинених країн у досліджуваній сфері необхідна для вдосконалення законодавства України, наприклад, з метою забезпечення диверсифікації фінансових ресурсів, що є об'єктами КВ.

Зауважимо, що ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що ОМС мають право мати достатні власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися у процесі своєї діяльності в межах національної економічної політики; фінансові ресурси ОМС мають бути пропорційними повноваженням, наданим їм Конституцією чи законом [13].

Отже, у світі накопичено чималий досвід управління КВ. Цей досвід дуже корисний для України і вона певною мірою його використовує, але, на нашу думку, цього недостатньо. Під терміном «управління муніципальним майном» ми розуміємо управління майном і майновими правами, що належать певним муніципальним утворенням та їх об'єднанням, а також управління майном інших муніципальних юридичних осіб, у тому числі майном муніципальних компаній.

Аналізуючи досвід місцевого самоврядування в різних країнах, можна зробити такі висновки: наділення ОМС окремими державними повноваженнями сприяє впровадженню місцевої публічної влади в систему публічного управління, їх зв'язок і взаємозбагачення; необхідно робити подальші кроки у розвитку системи місцевого самоврядування України та закріпити їх у законодавчих актах; враховуючи різноманіття суб'єктів правового регулювання, а також те, що нові закони, як і раніше, діють у невідповідному середовищі (низька активність населення, відсутність необхідної фінансово-економічної бази, некомплексність правового регулювання), доцільно не розраховувати на одноразове створення місцевого самоврядування одразу по всій країні, а досягати мети поетапно; варто забезпечити представництво в представницьких ОМС найбільш значущих громадських та інших структур, що діють у межах муніципальних організацій, шляхом делегування до них представників відповідних структур. Необхідною умовою життєздатності місцевого самоврядування є наявність достатньої фінансово-економічної бази для його реалізації.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Підвищення ефективності управління комунальною власністю територіальної громади

Ефективне управління ТГ комунальним майном є передумовою їх фінансової незалежності. Проте існує багато протиріч у нормативно-правовій сфері, характерна недостатня взаємодія ОМС з громадськими інституціями, залишається високим рівень дотаційності місцевих бюджетів тощо. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою, щоб ТГ мала можливість надавати більш якісні та різноманітні послуги мешканцям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучати інвестиційний капітал, розробляти програми місцевого розвитку та фінансування інших заходів для комплексного поліпшення умов життя мешканців громади.

Умовами реалізації перелічених пріоритетів є досягнення максимального корисного ефекту від використання коштів місцевих бюджетів на перелічені цілі, що неможливо без запровадження механізмів забезпечення ефективності управління комунальним господарством громади [62].

Відповідно до п.3 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у КВ територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад [50].

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить, зокрема, вирішення питань відчуження відповідно до закону КВ;

затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів КВ, що не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації спільного майна; вирішення питань щодо придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, включення до приватизації відчуженого майна, договір купівлі-продажу якого розірвано в установленому порядку або визнано недійсним, передача прав спільної власності, створення, ліквідації, реорганізації та перепрофілювання підприємств, установ та організацій КВ відповідної ТГ.

Також виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад приймаються рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, що належить до КВ відповідної ТГ, визначення межі цих повноважень та умови їх реалізації [50].

На місцевому рівні управління комунальним майном і транспортом здійснюється через функції органів, закріплених за ОМС [50].

Об'єктами, що належать ТГ на праві спільної власності відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», є: рухоме та нерухоме майно; доходи місцевих бюджетів та інших фондів; земля; природні ресурси; підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові компанії, а також пенсійні фонди; участь у власності підприємств; житло; нежитлові приміщення; установи культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування; активи, отримані від їх відчуження; спадщина, визнана судом відумерлою; інше майно та майнові права, рухоме та нерухоме майно.

ТГ мають запровадити систему ефективного управління власністю. Ця система може бути запроваджена в різних документах або включена до частини Стратегії розвитку територіальної громади чи затверджена окремою Програмою управління майном.

Щоб розпочати роботу над цим важливим документом, необхідно здійснити першочергові заходи з інвентаризації майна громади, а особливу увагу приділити ділянкам та об'єктам будівництва, зібрати інформацію про

стан розвитку комунальних підприємств, власників нерухомості, майна, призначення цього майна тощо.



Рис. 3.1. Сфери управління комунальним господарством і транспортом органів місцевого самоврядування

Одним із важливих документів для визначення перспектив економічного розвитку та залучення потенційних інвесторів (донорів) на територію громади є інвестиційний паспорт ТГ – комплексний інформаційно-маркетинговий документ для потенційних інвесторів, який містить стислий опис території з детальною інформацією про наявні ресурси на території громади.

При оформленні паспорта необхідно визначити та перерахувати всі можливі ресурси, а саме:

— описати: назву об'єкта, визначити призначення, термін будівництва, при необхідності термін експлуатації, розміри, опис прилеглої території та інфраструктури;

- провести оцінку майна;
- визначити власника, утримувача;
- виготовити картографічне зображення об'єкта, проектне завдання;
- розробити пропозиції щодо участі в договірних відносинах ОМС.

Геопросторове планування території громади є необхідною умовою ефективного управління майном ТГ. Геопросторове планування складається з трьох основних документів, а саме:

- генеральний план (генплан) — основний містобудівний документ, який є стратегічним документом просторового розвитку території;
- план зонування території (ПЗТ) із зазначенням місць розташування об'єктів та їх призначення;
- детальний план території (ДПТ) складається на певну частину території (квартал, частину міста), на плані відображаються об'єкти благоустрою, їх функціональне призначення, режим і параметри забудови однієї чи кількох земельних ділянок, розподіл територій тощо.

У рамках розробки інвестиційного паспорту для підвищення ефективності управління місцеві органи влади можуть сприяти розвитку комунальних підприємств у різних ролях, а саме:

- організація сприятливих умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територіального утворення шляхом удосконалення структури господарського комплексу;
- участь в інвестиційному процесі через функцію повного або часткового інвестування проектів;
- як розробник інвестиційних проектів;
- як гарант погашення кредитів міжнародних фінансово-кредитних установ, виконання зобов'язань за проектами міжнародної технічної допомоги тощо.

Розробка Програми підвищення ефективності управління майном ТГ розробляється відповідно до Бюджетного, Цивільного та Господарського

кодексів України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про передачу об'єктів державної та комунальної власності», «Про оренду державного та комунального майна», «Про приватизацію державного та комунального майна», інші закони України.

Управління комунальним майном ТГ повинно базуватися на таких принципах:

- законність;
- відкритість і прозорість;
- регулювання та контроль;
- раціональне використання;
- найбільш ефективне використання;
- передбачуваність управління;
- врахування особливостей об'єктів спільної власності;
- захист економічної конкуренції;
- створення сприятливих умов для залучення інвестицій.

Інструменти управління комунальними підприємствами, які місцева влада може використовувати для збільшення дохідної частини бюджету та підвищення ефективності роботи комунальних підприємств, це:

- оренда (землі та нерухомості);
- приватизація та списання комунального майна;
- робота з житловим фондом територіальної громади;
- концесія;
- передача комунального майна в оперативне управління;
- передача комунального майна у господарський трест;
- організація заходів щодо виявлення та набуття у власність територіальної громади майна без власника та відумерлої спадщини;
- оптимізація діяльності комунальних підприємств.

Програма підвищення ефективності управління майном ТГ спрямована на підвищення добробуту та покращення якості життя мешканців громади;

задоволення потреб населення та інших осіб, які проживають та/або здійснюють діяльність на території ТГ; підвищення ефективності управління майном ТГ.

Під час підготовки Програми підвищення ефективності управління майном ТГ необхідно провести ретельну документальну роботу, яка передбачає:

- опис діючих договорів оренди (безоплатного користування);
- опис діючих договорів передачі майна;
- перелік виявленого майна без власника та відумерлої спадщини та ведення судового провадження щодо неї;
- перевірка технічних паспортів на об'єкти нерухомого майна;
- інвентаризація технічних паспортів на транспортні засоби та обладнання, відомості про перереєстрацію транспортних засобів;
- перевірка наявних документів щодо нематеріальних активів, які перебувають на балансі комунальних підприємств;
- перевірка та узагальнення відомостей та документів щодо земель загальної користування, їх поділу за категоріями, визначення меж та реєстрації земельних ділянок під будівлями, у тому числі присвоєння кадастрових номерів;
- оновлення переліку діючих договорів оренди земельних ділянок та ділянок, віднесених до земель запасу на території громади;
- перевірка інформації щодо невитребуваних земельних паїв, неінвентаризованих земель;
- інформація, документація на інше майно.

Зазначені підходи забезпечать об'єктивну оцінку стану управління активами в громаді та розроблять реалістичну програму її подальшого впровадження в громадах-партнерах.

Вивчення цієї інформації дозволить розробникам Програми оцінити облік майна на балансі ТГ, ефективність його використання, а також з'ясувати

проблемні питання щодо коштів громади та запропонувати шляхи вирішення їх.

Також затвердженням Програми передбачено: створення вільного доступу громадян до інформації про використання об'єктів КВ; проведення поточної технічної інвентаризації об'єктів КВ; реєстрація права власності на нерухоме майно; класифікація об'єктів КВ за групами за об'єктивними критеріями та формування стратегії управління кожною групою.

3.2. Удосконалення управлінських підходів щодо комунальної власності територіальних громад в умовах децентралізації

Спроможність ТГ створювати сприятливі умови для життя та розвитку значною мірою залежить від ефективного формування та використання матеріальних і фінансових ресурсів, які є в їхньому розпорядженні. Враховуючи це, розробка ефективних механізмів управління майном ТГ у новому інституційному середовищі є складним завданням для ОМС.

На основі узагальнення практичного досвіду та аналізу процесів формування матеріально-фінансової основи розвитку ТГ у процесі децентралізації можна констатувати, що:

— економічний розвиток ТГ є результатом реалізації економічних відносин, що виникають у процесі володіння, користування та розпорядження спільним майном цих суб'єктів місцевого самоврядування на основі застосування системи КВ та технології управління фінансовими ресурсами;

— в ТГ присутні всі форми власності, які в сукупності складають економічну основу їх розвитку: приватна, комунальна, державна, що є доказом складності місцевих економічних систем та необхідності розробки адаптивних механізмів управління нею;

— управління майном ТГ – це складна система, яка збирає логічний ланцюжок функціонування нерухомості: наявність нерухомості

(інвентаризація, облік та оцінка) - технології управління нерухомістю - ефективність управління нерухомістю в контексті забезпечення сталого розвитку ТГ;

— формування системи управління спільним майном є найважливішою частиною інституційного забезпечення розвитку ТГ і має базуватися на: професійній діяльності кваліфікованих управлінців; достовірній інформації про склад поширених товарів; визначення ринкової вартості об'єктів нерухомого майна та прав користування ними; створення єдиного реєстру даних про всі об'єкти спільної власності; повний захист майнових прав ТГ;

— у процесі розвитку міжмуніципального співробітництва (далі – ММС) як інноваційної форми розвитку політики місцевого та регіонального розвитку, яка довела свої переваги в країнах Європи та набуває популярності в Україні, можуть бути реалізовані значні можливості для підвищення ефективності управління КВ в Україні. Необхідність привернути увагу до використання потенціалу ММС зумовлена тим, що місцеве самоврядування сьогодні у багатьох випадках стикається з проблемами, ефективне вирішення яких базується на принципах партнерства, взаємодії та співпраці.

Враховуючи місію розвитку КВ, її функціональне навантаження як соціально-економічних систем, вибір технологій управління спільним майном має здійснюватися на основі комплексного врахування факторів, найважливіші з яких є: цілі сталого балансу та наявного потенціалу розвитку ТГ; структуру та обсяги спільного майна; стан і рівень використання загальних благ; повноваження органів управління, встановлені законом; наявність кваліфікованих кадрів в ОМС, а також у комунальних підприємствах і установах. Відповідно до специфіки цілей та потенціалу розвитку ТГ доцільно (в рамках розробки програмних документів управління спільним майном) удосконалити та адаптувати функціональні технології управління спільним майном, такі як: продаж, оренда, застава, концесія, акціонування, приватизація, іпотека, лізинг, спільне користування, довірче управління.

ОМС необхідно посилити інституційну спроможність побудови системи управління КВ, яка забезпечить: проведення повної інвентаризації спільного майна, у тому числі земельних, водних та лісових ресурсів, які стануть КВ ТГ, як у межах населених пунктів, так і за їх межами; подальше реформування спільного майна, переважно нерухомого; розвиток ефективних відносин у сфері нерухомості (оренда, концесія, створення спільних підприємств тощо); ефективне вилучення спільного майна при реалізації соціальних програм; проведення оцінки ринкової вартості об'єктів загального користування, що сприяє підвищенню їх прибутковості; приватизація нерентабельного спільного майна; створення комунальних підприємств; аналіз важливості підприємницьких структур у співпраці щодо використання спільних благ та розвиток можливостей налагодження такої співпраці; стимулювання інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання на території ТГ шляхом створення комунальних підприємств за участю ОМС.

Вирішення проблеми фінансування закладів соціальної сфери шляхом оптимізації їх мережі та раціонального розміщення в межах новостворених ТГ має супроводжуватися формуванням механізмів залучення вивільненого в результаті цих процесів комунального майна у нові проекти для створення сприятливих умов для життя населення та використання додаткових ресурсів місцевих бюджетів. У зв'язку з цим доцільно (у контексті реалізації завдань стратегій розвитку ТГ) розробити програми управління їх спільною власністю з покладенням завдань щодо: формування та ведення переліку майна загального користування ліквідованих установ та організацій у поточному стані; обґрунтування доцільності створення на базі вивільненого нерухомого майна нових комунальних підприємств у видах діяльності, для яких є можливості досягнення економічної та соціальної ефективності; визначення переліку спільного майна, управління яким має здійснюватися із застосуванням механізмів оренди, відчуження, державно-приватного партнерства.

Необхідно поширювати практику використання прогресивних управлінських технологій, які довели свою ефективність, зокрема проектного менеджменту та застосування портфельного підходу до використання активів, які є у розпорядженні ОМС. ОМС доречно розглядати муніципальні активи в межах груп або портфелів. Заслуговує на увагу й поширення практики впровадження муніципальних ваучерних програм.

Важливою частиною економічного розвитку ТГ на тлі кризи є концепція корпоратизації їх економіки, яку слід розглядати у двох частинах: інституційно-територіальній, яка передбачає проектування реалізації принципів функціонування ТГ як бізнесу, та власності, яка охоплює процес акціонування муніципальних організацій. Діловий підхід до розуміння економіки ТГ дозволяє порівняти її з акціонерним товариством, учасники якого об'єдналися для реалізації спільних інтересів. З цієї точки зору управління економікою ТГ загалом та її складовою – КВ зокрема – має здійснюватися як «соціальне підприємство» жителів ТГ та суб'єктів господарювання.

Класифікація нерухомого майна КВ дає можливість систематизувати експлуатаційні витрати, відрахування на амортизацію, субсидії тощо, а також джерела доходів від місцевого самоврядування. При віднесенні майна ТГ до окремої групи важливо формувати об'єкти управління таким чином, щоб виключити можливість відчуження однієї частини об'єкта без іншої у випадках, коли вони становлять єдине ціле, у т.ч. земельні ділянки та розташовані на них будівлі та споруди. Зокрема, земельні ділянки, що перебувають у КВ на праві постійного користування, можуть надаватися лише комунальним підприємствам і установам. Натомість для збільшення надходжень до бюджету земельні ділянки необхідно здавати в оренду або продавати для комерційного використання.

З метою вдосконалення функціональних механізмів управління майном громади доцільно прийняти модель управління, орієнтовану на результат, яка орієнтована на раціональне використання місцевих ресурсів, розвиток

інфраструктури громади та задоволення потреб населення щодо якісної життєдіяльності. У основу такої моделі мають бути покладені три підходи до управління об'єктами КВ ТГ, а саме:

— соціально-функціональний (спрямований на залучення громади до самоврядного управління об'єктами КВ, розвиток міжмуніципальних організаційно-господарських зв'язків в управлінні нерухомістю, розробці та реалізації спільних проектів по базі даних різних типів об'єктів спільної власності тощо);

— диверсифікований (орієнтований на розвиток різних форм делегованого управління нерухомістю, переважно концесії, оренди, державно-приватного партнерства, акціонування тощо);

— інтеграція, об'єднання ресурсів об'єктів КВ для вирішення спільних завдань розвитку.

Вихідним для вибору технологій управління має бути оцінка економічного потенціалу КВ громади, ефективності використання об'єктів КВ, соціального функціонального навантаження кожного об'єкта на розвиток громади. Важливою частиною зазначеної моделі є використання SMART-технологій в управлінні КВ, запровадження елементів громадського нагляду та контролю за діяльністю комунальних підприємств та якістю їх послуг, залучення громади до прийняття рішень, створення процесів, пов'язаних з використанням об'єктів та управлінням спільним майном. Застосування широкого спектру функціональних технологій управління КВ дає змогу досягти в ТГ як соціального ефекту, який виражатиметься у покращенні добробуту місцевих жителів, так і економічного ефекту, який виражатиметься у зростанні дохідної бази місцевого бюджету та підвищення конкурентних переваг громади. Впровадження сучасних технологій управління КВ ТГ може стати засобом технологічної модернізації управління іншими видами власності, представленими в комунальному господарстві.

Для вирішення проблем місцевого значення необхідно застосовувати інтеграційні технології, зокрема економічне співробітництво, об'єднання

матеріальних, фінансових та інших ресурсів, координацію діяльності ОМС та їх підсистем як на регіональному, так і на національному рівнях, і може стати важливим поштовхом для модернізації технологій безпеки, економічного розвитку цих спільнот в умовах обмежених ресурсів. Одним із шляхів забезпечення життєдіяльності ТГ, покращення соціально-економічної ситуації та створення умов для динамізму економічного розвитку є об'єднання ТГ з метою спільних зусиль для задоволення спільних економічних та соціальних інтересів, які відбуваються у двох формах:

— функціональне (проектне) об'єднання або міжмуніципальне економічне співробітництво;

— територіальне (адміністративне) об'єднання.

Для встановлення чітких критеріїв об'єднання територій необхідно враховувати їх історичні, етнічні, культурні та соціальні особливості та економічну життєздатність інтеграції на основі системи інтеграційних критеріїв, використання яких дозволить створити реальну основу ефективного інтеграційні процеси для вирішення актуальних проблем розвитку ТГ.

У контексті реалізації політики місцевого та регіонального розвитку ОМС рекомендовано активніше використовувати інструменти ММС, що дало б змогу запровадити ефективні механізми об'єднання ресурсів та зусиль ТГ, які займаються формуванням сприятливих умов для своєї життєдіяльності. Розвиток ММС має сприяти підвищенню якості послуг, що надаються громадянам ОМС. Вищезазначене покращення якості послуг може бути досягнуто за рахунок економії на масштабі. Чим більше громадян користується певними послугами або чим більші ці послуги, тим менші витрати, пов'язані з їх наданням. Якщо послуга надається двом і більше ТГ, кількість користувачів збільшується, зменшуються витрати на виробництво та інші витрати. Серед інших позитивних результатів ММС можна назвати створення привабливого інвестиційного клімату, посилення спроможності залучених громад-учасниць до співпраці з міжнародними (донорськими)

організаціями, інвесторами для залучення необхідних ресурсів для ефективної реалізації програм та проектів місцевого розвитку.

Рекомендується використовувати інноваційні засоби, пов'язані з впровадженням сучасних геоінформаційних технологій, економіко-аналітичних програм та інформаційних продуктів для відстеження КВ за об'єктами.

У системі управління КВ велику увагу слід приділяти розробці ефективних стимулів для використання механізмів державно-приватного партнерства як засобу підвищення ефективності використання КВ.

Документальне забезпечення передачі майнових прав у власність ТГ має здійснюватися відповідно до вимог чинного законодавства за визначеною процедурою – «дорожньою картою», яка передбачає послідовність етапів, спеціальні засоби документального оформлення та координацію управлінських дій. Для реалізації зазначеної процедури необхідно використовувати спеціальні електронні технології управління, засоби електронного документообігу, можливості геоінформаційних систем та мереж для підтримки функцій підтримки Держгеокадстру України, Державного реєстру речових прав, органів влади Державної служби статистики, Державної податкової служби, Фонду державного майна та інших органів державної влади та місцевого самоврядування.

Удосконалення інформаційної системи управління КВ має бути спрямоване на досягнення таких цілей, як: оптимізація надання ОМС послуг з життєзабезпечення ТГ на основі ефективного використання нерухомого майна; максимально можливе підвищення прибутковості об'єктів нерухомості; стимулювання розвитку реального сектору місцевої економіки за рахунок спільної власності, забезпечення максимально простого та легкого доступу підприємців до об'єктів нерухомого майна; залучення вільних ділянок та об'єктів незавершеного будівництва до процесів реалізації стратегічних цілей ТГ.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене вище, можна стверджувати, що управління КВ є свідомою, цілеспрямованою дією з боку ОМС на усі об'єкти власності, що належать йому та ТГ. Це призводить до того, що відповідний ОМС як власник встановлює певні правила і умови володіння, користування та розпорядження цими об'єктами, до того ж найбільший ефект реалізації цих правил і умов досягається тоді, коли управлінські дії власника здійснюються системно, тобто із застосуванням комплексу заходів, що утворюють систему управління КВ.

Змістовний сенс управління КВ розкривається в конкретних формах його організації та вибраній системі дії і залежить від особливостей конкретного населеного пункту. При цьому управління КВ має яскраво виражену соціальну спрямованість, що проявляється у формулюванні місії: досягнення максимально можливого рівня задоволення соціальних запитів населення. Така спрямованість управління КВ на задоволення потреб людей, вирішення їх соціальних проблем, забезпечення зростання життєвого рівня досягається лише безпосередньою ув'язкою системи управління із соціальними результатами.

Розгляд досвіду місцевого самоврядування різних країн дає змогу зробити такі висновки: наділення ОМС окремими державними повноваженнями сприяє «вживленню» місцевої публічної влади в систему «державного організму», їх «зрощування» та взаємного збагачення; є реальна потреба у розробленні подальших кроків розвитку системи місцевого самоврядування України та закріпленні їх законодавчо; враховуючи різноманіття суб'єктів правового регулювання, а також те, що нові закони, як і раніше, працюють у невідповідному середовищі (низька активність населення, відсутність необхідної фінансово-економічної основи, некомплексність правового регулювання), доцільно не очікувати на одномоментне створення місцевого самоврядування відразу по усій країні, а

досягати мети поетапно; варто забезпечити представництво найбільш значних громадських та інших структур, що функціонують у межах комунальних організацій, у представницьких ОМС шляхом делегування в них представників відповідних структур. Необхідною умовою життєздатності місцевого самоврядування є наявність достатньої фінансово-економічної бази для її здійснення.

Одним із важливих завдань сучасної реформи місцевого самоврядування є удосконалення правового регулювання статусу ТГ в Україні. Вбачається, що одержані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали ОМС більше можливостей для розвитку територій. Однак незавершеність та затягуваність адміністративної та земельних реформ гальмують процеси становлення ТГ як рівноправних суб'єктів права власності, чим самим унеможливають процеси повноцінної легітимізації права КВ на землю. Для вирішення цих проблем оптимальним вбачається закріплення у законодавстві пріоритету земельно-правових повноважень ТГ у межах адміністративно-територіальних утворень.

Запропоновані в роботі підходи дозволять забезпечити об'єктивну оцінку стану з управління активами у громаді та розробити реалістичну Програму для подальшої її реалізації в громадах-партнерах. Вивчення цієї інформації дозволить розробникам Програми провести оцінку обліку майна на балансі територіальної громади ефективність його використання, а також з'ясувати проблемні питання стосовно активів громади та запропонувати шляхи їх вирішення. Також затвердження Програми передбачає: створення вільного доступу громадян до інформації щодо використання комунального майна; проведення поточної технічної інвентаризації об'єктів КВ; реєстрації права власності на нерухоме майно; класифікації об'єктів КВ по групах на підставі об'єктивних критеріїв та формування стратегії управління по кожній групі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления, К.: «Наукова думка», 1979. – С. 18.
2. Альшаафі Мохамед Алі, Сазонець О.М. Підвищення ефективності використання потенціалу закладів охорони здоров'я. Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, обліку, менеджменту, фінансів та права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., (Полтава, 26 січня 2019 р.). ЦФЕНД, 2019. С. 60-62.
3. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях. Січень-вересень 2018 року. Державна аудиторська служба України: сайт. URL: dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=143678
4. Баймуратов М.А. Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення та розвитку України. Одеса: «Юридична література», 2003. – С.34.
5. Баймуратов М.О. Захист прав людини як члена територіальної громади \\\ Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. Вип.13-14. Одеса. “Юрид.літ.” 2002. – С. 56;
6. Біленчук П.Д. Кравченко В.В. Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Підручник. К.: Аттика. - 2000. – 303 с.
7. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого та регіонального самоврядування в Україні \\\ Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – К.: 1993. – С.49.
8. Валіулліна З.В. Концептуалізація діяльності корпорацій в інформаційно-інституційному середовищі. Рівне. 2018. 232 с.
9. Виконавча влада і адміністративне право.\ За заг, ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий дім “Ін Юре”. – 2002. – С. 49

10. Волошенко О. О., Діденко Є. О. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_2_7
11. Гірняк В.О. Спроможна міська громада як суб'єкт комунальної власності в Україні: муніципально-правове забезпечення [Електронний ресурс] / В.О. Гірняк // Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки. - 2019. - Вип. 8. - С. 73-82. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau_2019_8_10
12. Гладченко А.Ю. Інституційне забезпечення діяльності корпорацій в процесі формування глобальної рівноваги. Рівне. 2018. 244 с.
13. Голуб В. Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09gvfusd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09gvfusd.pdf)
14. Горбик О.А. Вікові тенденції й самоврядування міст середньовічної України \ \ Актуальні проблеми розвитку міст та місцевого самоврядування (історія і сучасність). Рівне. 1993.
15. Горбик О.А. Вікові тенденції та самоврядування міст середньовічної України \ \ Актуальні проблеми розвитку міст та місцевого самоврядування (історія та новітній час). Рівне. 1993 р. 13 с.
16. Гришко Л.М. Право муніципальної власності у державах-членах Європейського Союзу: питання конституційно-правового регулювання. Вісник Харківського націон. ун-ту ім. В. М. Каразіна. Сер. : Право. Вип. 29. 2020. С. 97-106.
17. Гуськова І. Особливості управління комунальною власністю як специфічною формою групової власності. Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 4 (12). С. 162-167.
18. Гуськова І.Б. Комунальна власність як ресурс місцевого самоврядування. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 21. С. 144-147.
19. Ефективність управління комунальною власністю на базі впровадження оціночної діяльності (на прикладі міст Одеської області): Автореф. дис..

- канд. екон. наук / Н.В. Сментина; Одес. держ. екон. ун-т. — О., 2006. — 19 с.
20. Єсіна В.О. Ефективне управління комунальною власністю територіальної громади [Електронний ресурс] / В.О. Єсіна, Н.М. Матвеева, М.В. Колінько // Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія : Економічні науки. - 2022. - № 2. - С. 29-35. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjie_2022_2_6
 21. Жаховська В.Л. Соціальний розвиток сільських поселень на основі муніципальної власності в умовах децентралізації. Демографія та соціальна економіка. 2018. № 2 (33). С. 140-153.
 22. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. 2017. 05 травн. URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-prospivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>
 23. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.
 24. Зима І.Я. Інституційний вплив на трансформацію державного управління системою охорони здоров'я / за ред. І.Л. Сазонця. Рівне: Волинські обереги, 2019. С. 202-253.
 25. Зюзь Д. Генеза інституту власності та роль держави в трансформації відносин власності. Ефективність державного управління. 2017. № 2 (51). С. 102-110.
 26. Калиновський Б.В. Досвід проведення муніципальної реформи в країнах Європейського Союзу. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості. Четверта щорічна Всеукр. наук.-практ. конф. К.: АПСВТ, 2020. С. 22–28.
 27. Ковальський М.П. Привілеї ("листи") на магдебургське право містам України в книгах руської (Волинської) метрики 16-17 ст. \\\ Актуальні проблеми розвитку міст та місцевого самоврядування. – Рівне. – 1993. – С.90.

28. Конституційні акти України. 1917–1920 . Невідомі Конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка. – 1992. – С. 68.
29. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n42235>
30. Коханій М.С. Публічне управління в муніципальному секторі: зарубіжний досвід для України. Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2019. Том 30 (69). № 1. С. 61–65.
31. Коханій М.С. Стан та напрями удосконалення нормативно-правового регулювання управління комунальною власністю територіальних громад в Україні [Електронний ресурс] / М.С. Коханій // Інвестиції: практика та досвід. - 2022. - № 17. - С. 135-143.
32. Кулинич А.П. Особливості права комунальна власність на землю в об'єднаних територіальних громадах. Часопис Київського університету права. 2018. № 2. С. 261–265.
33. Кулинич А.П. Правовий режим земель міських територіальних громад: автореф. дисс. ... к.ю.н.: 12.00.06. Київ, 2019. 18 с.
34. Курілов Ю.Ю. Децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68). № 5 С. 102–109. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/5_2018/23.pdf
35. Лелеченко А.П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266>
36. Мануїлова К.В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 15. С. 96–99.
37. Медвидчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні \ Урядовий кур'єр. – 1995. – 28 грудня.

38. Мирзабекова Е. Система органів місцевого самоврядування Японії. Наука онлайн: Міжнародний електронний науковий журнал. 2019. № 6. URL: [https:// nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/6/sistema-organovmestnogo-samoupravleniya-yaponii](https://nauka-online.com/ua/publications/yurisprudentsiya/2019/6/sistema-organovmestnogo-samoupravleniya-yaponii)
39. Монастирський Г. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції. Актуальні проблеми міжнародних відносин. Вип. 119 (ч. II). 2014. С. 15–22.
40. Монастирський Г. Модернізаційна парадигма розвитку муніципальної економіки в умовах децентралізації інститутів публічного управління. Управління публічною економікою: нові виклики та стратегія : зб. матеріалів V Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 5-6 грудня 2019 р.). К., 2019. С. 91–96.
41. Настіна О.І. Передача земель державної власності у власність територіальних громад як підстава виникнення права комунальної власності на землю в Україні. Право. Людина. Довкілля. 2018. Вип. 3. С. 42–49.
42. Наукові основи та імплементація світових практик місцевого самоврядування і об'єднання територіальних громад / за ред. І.Л. Сазонця. Рівне. 2017. 216 с.
43. Никифорак М.В. Буковина в Державно-правовій системі Австрії. 1774–1918 рр. – Чернівці. – Рута. 2004. – С. 4.
44. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
45. Падалко Г. В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект. Держава і право : зб. наук. пр. 2012. Вип. 57. С. 123–129.
46. Петришин О.О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 25. С. 195–207.

47. Посібник інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади. Київ : USAID DOBRE, 2020. 172 с.
48. Потапенко С.А. Реалізація сільськими, селищними, міськими радами повноважень у сфері регулювання земельних відносин: теоретичний і практичний аспекти: монографія. Київ. Видавництво Ліра-К, 2021. 332 с.
49. Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. № 697-ХІІ - втратив чинність // Електронний ресурс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12>
50. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Електронний ресурс. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
51. Про місцеві ради народних депутатів і місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 07.12.1990 р. №533-ХІІ. - втратив чинність URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text).
52. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Кіровоградобленерго" про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007. Електронний ресурс. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/781-komunalnavlasnist>
53. Розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 р. № 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF#Text>
54. Роз'яснення порядку реєстрації прав власності на об'єкти нерухомого майна залежно від форм власності. Електронний ресурс. — URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v32_2323-07?lang=en

55. Сазонець І.Л., Гладченко А.Ю., Гессен А.Є. Соціально-економічні детермінанти глобальної рівноваги. Рівне. Волинські обереги, 2016. 352 с.
56. Сердюкова О.Є. Управління об'єктами права комунальної власності: інноваційний підхід [Електронний ресурс] / О.Є. Сердюкова // Теорія та практика державного управління. - 2019. - Вип. 2. - С. 37-45. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2019_2_7
57. Скляренко І. Поняття, ознаки та види комунальної власності як виду публічного майна [Електронний ресурс] / І. Скляренко // Актуальні проблеми правознавства. - 2019. - Вип. 2. - С. 77-82. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_2_15
58. Соціальний концепт суспільних та економічних процесів національного розвитку: Колективна монографія [Безтелесна Л.І., Сазонець І.Л. та ін.]: За наук. ред. д.е.н., проф. Безтелесної Л.І. - Рівне: Волин. обереги, 2016. - 184 с.
59. Тихончук Л.Х. Інституційно-економічні засади державного регулювання міжнародної діяльності корпорацій. Рівне. 2018. 308 с.
60. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №№ 40 – 44. – Ст.356.
61. Чапля О.В. Муніципальне управління у США: загальний огляд. Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 4. С. 34–36. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2016/9.pdf ISSN 2786-4537 (print).
62. Чумакова І.Ю., Двігун А. О. Механізми підвищення ефективності управління комунальним господарством органами місцевого самоврядування / І.Ю. Чумакова, А. О. Двігун // Регіональна економіка. 2019. № 2. С. 45–55.
63. Шаповал В.М. Народ. Юридична енциклопедія. Т.4. – Вид. “Укр. енциклоп.” - К.: 2002. – С.46.
64. Шкільняк М. Управління комунальною власністю об'єднаних територіальних громад в умовах нових викликів реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / М. Шкільняк,

- А. Васіна, Г. Монастирський, Р. Августин, О. Дудкіна // Вісник Тернопільського національного економічного університету. - 2020. - Вип. 4. - С. 210-215. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2020_4_17
65. Шпрингер Р. Национальная проблема. (Борьба национальностей в Австрии). Пер. с немецкого. – Санкт-Петербург. – Общественная польза. – 1909. – С. 133.
66. Шульга М.В. Правові проблеми формування комунальної власності на землю. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. Вип.3. С. 80–92.
67. Юридична енциклопедія. Т. 1. – К.: Вид Укр. енциклоп. 1998. – С.491

Виконала:

студентка магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
галузі знань 28 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання

« ____ » _____ 2022 р.

Підпис

К.А. Климко

Ініціали, прізвище

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
к.держ. упр.

« ____ » _____ 2022 р.

Підпис

С.А. Кіндзерський

Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування

« ____ » _____ 2022 р.

Підпис

Е.В. Щепанський

Ініціали, прізвище