

Чинники впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування

Дрогобецький Іван Іванович¹

Опубліковано	Секція	УДК
28.02.2023	Соціальні та поведінкові науки	658.115.31:352

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8358381>

Анотація. В статті проаналізовано основні чинники впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування. З'ясовано, що найважливішим чинником підвищення ефективності управління комунальною власністю територіальної громади, зокрема земельними ресурсами, є його наукове й методологічне забезпечення. Визначено, що до факторів впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування доцільно віднести соціальне партнерство й громадський контроль діяльності органів місцевого самоврядування. Встановлено, що до переліку факторів впливу на управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування слід віднести ефективне використання органами місцевого самоврядування технологій менеджменту. Визначено внутрішні фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні, що включають цілі, структуру, завдання, використовувані технології та персонал органів місцевого самоврядування. Кожен з цих факторів має велике значення для визначення напрямків, ефективності та успішності управління комунальною власністю.

Ключові слова: комунальна власність, місцеве самоврядування, реформування, управління комунальною власністю, чинники впливу.

Factors of influence on communal property management processes in the conditions of local government reform

Annotation. The article analyzes the main factors influencing the processes of communal property management in the conditions of local self-government reform. It was found that the most important factor in increasing the efficiency of the management of communal property of the territorial community, in particular land resources, is its scientific and methodological support. It is determined that social partnership and public control of the activities of local self-government bodies, provided by territorial public self-government, public organizations, local network communities, and local mass media, are among the factors influencing the processes of communal property management in the context of the local self-government reform. The fundamental feature of municipal property of territorial communities is singled out, which is in the fact, that it is mostly budget-consuming, not profitable, and that requires the search for mechanisms to increase the incomes of municipal entities of their own. It was established that

¹ Дрогобецький Іван Іванович, аспірант кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу Західноукраїнського національного університету, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9473-2653>.

the effective use of management technologies by local self-government bodies should be included in the list of factors influencing the management of communal property in the conditions of local self-government reform. The internal factors of influence on the processes of communal property management in the context of the reform of local self-government in Ukraine, including the goals, structure, tasks, used technologies and personnel of local self-government bodies, are determined. Each of these factors is of great importance for determining the directions, efficiency and success of communal property management. Attention is focused on the fact that internal factors interact with each other and with external conditions, determining the ability of local self-government bodies to manage communal property effectively.

Keywords: communal property, local self-government, reforming, management of communal property, influencing factors.

Вступ

Концепція нового громадського менеджменту передбачає децентралізацію управління з допомогою розширення повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування. Основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим співтовариствам можливість самостійно вирішувати свої проблеми та контролювати якість наданих публічних послуг. Цей підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування – *автономією* (децентралізованим управлінням), *демократією* (цивільною участю) та *ефективністю* (близькістю влади до населення). Держава передає функції з надання громадських послуг недержавним (комерційним і громадським) організаціям, залишаючи у себе функції контролю та вироблення загальної стратегії.

Така децентралізація дозволяє забезпечити більшу гнучкість та ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищення громадянської та соціальної відповідальності.

Особливості розвитку інституту комунальної власності в Україні досліджували такі науковці як Р. Пустовійт, І. Скляренко, Н. Соловей, А. Ткачук, О. Яременко та інші. На сьогоднішній день окреслена тема набуває дедалі більшої актуальності, що пов'язано з кризовою ситуацією в країні, скороченням об'єктів комунальної власності та не завжди ефективним використанням наявних ресурсів для розвитку території муніципальної адміністративно-територіальної одиниці. Окреслені постулати актуалізують тему дослідження.

Метою статті є аналіз чинників впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування.

Результати

Ключовим завданням концепції реформи місцевого самоврядування є трансформація внутрішніх та зовнішніх відносин традиційного уряду з метою оптимізації надання послуг, а також розширення участі громадян, громадських та приватних структур у процесах прийняття соціально значущих рішень. Відповідно до даної концепції управління – це постійна і активна взаємодія держави та недержавного сектора, що забезпечує адаптацію управлінських механізмів, в умовах зростаючої складності та динаміки сучасного суспільства, різноманітності соціальних проблем [6, с.17-20]. Така взаємодія ретранслюється в уявленнях про найефективніше вирішення будь якої економічної чи соціальної проблеми муніципальних утворень. Відбувається дедалі більший горизонтальний і вертикальний поділ управлінської діяльності, виробляються ефективніші форми взаємодії. Сучасний процес державного управління

порівнюють з політичною мозаїкою, що складається із взаємозалежних менеджерських програм та проектів різних рівнів складності.

Важливим становищем автономності місцевого самоврядування є реалізація принципу, передбаченого в Європейській хартії: частина зазначених коштів має надходити за рахунок місцевих податків та зборів, ставки яких у законі мають визначити самі органи місцевого самоврядування.

А. Ткачук зазначає, що «комунальну власність варто розглядати саме як одну з економічних форм власності, що розкриває присвоєння територіальними громадами міст, сіл чи селищ певного майна та пов'язані з цим суспільні відносини. Тому це визначення підкреслює розуміння того, що комунальна власність є колективною формою власності. Через це територіальна громада спільно володіє майном та коштами комунальної власності. Право комунальної власності варто розглядати в його об'єктивному та суб'єктивному значенні. Тому об'єктивно нею є сукупність конкретних правових норм, що направлені на охорону матеріальних благ, які належать територіальній громаді міста, села або селища та які визначають обсяг повноважень територіальної громади до необхідних благ» [4, с. 63].

Вважаємо, що найважливішим чинником підвищення ефективності управління комунальною власністю територіальної громади, зокрема земельними ресурсами, є його наукове й методологічне забезпечення. Вважаємо, що найбільш актуальними напрямками досліджень в окресленій сфері менеджменту комунальної власності мають стати такі:

- розробка методології та сучасних методів регулювання земельних відносин в АПК, що забезпечують розвиток та конкурентоспроможність різних форм землеволодіння та землекористування;
- розробка сучасної методології стратегічного прогнозування та планування використання та охорони земельних ресурсів;
- формування системи інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами;
- наукове обґрунтування та розробка комплексу заходів щодо розвитку цивілізованого ринку сільськогосподарських земель та його інфраструктури;
- створення цифрових моделей оптимального розподілу та організації використання земельних ресурсів на всіх рівнях (країна, муніципальні утворення);
- розробка сучасної методології, методів та технологій охорони та відтворення потенціалу сільськогосподарських земель;
- створення перспективної моделі моніторингу сільськогосподарських земель на основі дистанційного зондування та ГІС-технологій та ін.

Раціоналізація управління комунальною власністю передбачає взаємодію цих трьох видів ресурсів у комплексі, з метою досягнення більшої ефективності, ефективного використання коштів, покращення рівня обслуговування громадян та сприяння сталому розвитку муніципалітетів.

Фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування можна поділити на зовнішні і внутрішні.

Принципова особливість муніципальної власності територіальних громад полягає саме в тому, що в абсолютно переважній своїй частині вона є бюджетоспоживаючою, а не прибутковою. Значна частина (приблизно 60-70% бюджетних доходів) спрямовується на цілі підтримки об'єктів муніципальної власності у мінімально-працездатному стані. При цьому доходи від використання муніципальної власності в територіальних громадах у цій економічній ситуації рідко перевищують 2,7-4,3% загальної суми бюджетних доходів муніципалітетів. Така ситуація вимагає негайного пошуку механізмів збільшення власних доходів муніципальних утворень.

Вирішення проблеми збільшення власних доходів муніципального господарства можливе за рахунок підвищення його ефективності шляхом ефективного використання муніципальної власності й розвитку мережі муніципальних підприємств. Таким чином, розвиваючи комерційну діяльність системи унітарних підприємств, муніципальна економіка вирішує два завдання – отримання додаткових доходів до місцевого бюджету та виробництва товарів та послуг, яких потребує населення. Стосовно кожного підприємства ці цілі вирішуються одночасно чи незалежно одна від одної. Нині в реаліях функціонування територіальних громад в Україні у виробництві товарів та наданні послуг лише на рівні місцевого господарства можливі дві ситуації.

В одній ситуації в рамках муніципального утворення відсутні підприємства даного профілю або обсяг їх виробництва недостатній, отже, одним із головних завдань є наповнення цієї економічної ніші ринку на місцевому рівні унітарними підприємствами. В іншій ситуації підприємства цього профілю існують і в достатньому обсязі наповнюють ринок, а унітарне підприємство створюється для регулювання рівня цін за рахунок конкуренції з підприємствами інших форм власності. Очевидно, що одним з факторів впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування є *цільове використання муніципальних підприємств*.

Аналізуючи можливі джерела існування муніципальних підприємств та установ, необхідно вказати, що до переліку таких джерел відносять:

- кошти місцевого бюджету;
- кошти позабюджетних фондів, органів місцевого самоврядування;
- кошти немуніципальних фондів, утворених з участю органів муніципального управління;
- кошти незалежних фондів, утворених без участі органів муніципального управління;
- кошти фінансово-кредитних організацій;
- залучені кошти від юридичних та фізичних осіб.

У світлі сказаного, вважаємо що до факторів впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування доцільно віднести соціальне партнерство й громадський контроль діяльності органів місцевого самоврядування.

Становлення громадського контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері локальної політики управління комунальною власністю нині забезпечується територіальним громадським самоврядуванням, громадськими організаціями, локальними мережевими спільнотами, місцевими ЗМІ. Кожна із зазначених груп своєю діяльністю формує конкретні соціальні практики реалізації громадського контролю, які залежно від етапів та цілей його проведення мають певні форми здійснення:

а) відстеження та виявлення фактів невідповідної діяльності об'єктів громадського контролю громадським інтересам або порушення прав та свобод особи (моніторинг, публічні слухання, фото-відео-аудіо реєстрація протиправних дій представницьких органів місцевого самоврядування, посадових осіб);

б) попередні перевірки (громадські експертні проекти нормативних актів, використання зворотного зв'язку з громадянами, громадські розслідування);

в) інформаційне та публічне оприлюднення (відкриті листи, виклик на відкритий діалог представницьких органів муніципальної влади) та повторна перевірка вжитих дій щодо усунення виявлених порушень. Практики соціального контролю демонструють, що його організація має двоїтий характер й спрямованість. З одного боку, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи є для громадян та їх

громадських об'єднань об'єктом контролю, а з іншого – суб'єктом-партнером під час здійснення контролю за дотриманням та відстоюванням місцевих інтересів громадян у рамках вирішення питань управління комунальною власністю.

Очевидно, що до переліку факторів впливу на управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування слід віднести ефективне використання органами місцевого самоврядування технологій менеджменту. Нині територіальні громади мають змогу здійснювати управління комунальною власністю шляхом здійснення:

- обліку майна, передачі майна у безоплатне користування, з балансу на баланс підприємств комунальної форми власності (ведення єдиного реєстру майна, забезпечення виготовлення технічної та правовстановлюючої документації тощо);
- передачі майна в концесію, користування, оренду, суборенду (визначення об'єктів для передачі в оренду, підготовка необхідного пакету документів для передачі в оренду тощо);
- відчуження майна, продаж, передача в дар, обмін, передача до державної власності (визначення об'єктів для відчуження, підготовка необхідного пакету документів, проведення конкурсів, аукціонів, укладання договорів тощо);
- приймання майна, а саме: набуття права власності шляхом приймання в комунальну власність майна з інших форм власності, придбання, набуття права власності на безхазяйне майно (нововиявлене, відумерла спадщина, безхазяйне майно тощо) (підготовка необхідного пакету документів – технічної та правовстановлюючої документації тощо);
- ліквідації комунальних підприємств за рішенням власника, в тому числі шляхом визнання їх банкрутами [7].

У даному контексті проаналізуємо також внутрішні фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування.

Відтак, внутрішні фактори впливу на процеси управління комунальною власністю в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні включають цілі, структуру, завдання, використовувані технології та персонал органів місцевого самоврядування. Кожен з цих факторів має велике значення для визначення напрямків, ефективності та успішності управління комунальною власністю. Ось їхні характеристики:

1. Цілі органів місцевого самоврядування визначаються потребами та інтересами громадян на місцевому рівні. Вони визначають напрямок діяльності управління комунальною власністю, включаючи розвиток інфраструктури, соціальних послуг, економічний зріст тощо. Цілі повинні відповідати потребам громади та сприяти її сталому розвитку.
2. Організаційна структура органів місцевого самоврядування визначає, як розподіляються функції, повноваження та відповідальність між різними підрозділами та посадовими особами. Ефективна структура сприяє координації дій, забезпеченню оптимального використання ресурсів та досягненню поставлених цілей.
3. Завдання органів місцевого самоврядування включають в себе широкий спектр функцій, які пов'язані з управлінням територією та ресурсами. Це може бути планування розвитку, земельне господарство, регулювання будівництва, забезпечення комунальних послуг, реалізація екологічних заходів та інші. Для побудови дієвої системи муніципального управління стосовно будь-якого об'єкту комунальної власності необхідно вирішити такі завдання:
 - виділити та дати характеристику об'єкту управління;
 - визначити цілі та завдання управління;
 - виявити обмеження, що перешкоджають реалізації цілей та завдань;

- встановити критерій якійсної системи управління.
- 4. Використовувані технології. Впровадження сучасних технологій у процеси управління комунальною власністю допомагає підвищити ефективність та транспарентність роботи органів місцевого самоврядування. Інформаційні системи, електронні сервіси, онлайн-комунікація дозволяють забезпечити зручний доступ до інформації та здійснювати ефективний контроль.
- 5. Персонал. Серед факторів впливу на управління комунальним майном в умовах реформи децентралізації влади доцільно виділити професійну компетентність працівників органів державної влади. Адже наслідки невірної обраної стратегії та тактики державного управління комунальною власністю в сучасних умовах стають катастрофічними для муніципальних утворень. Життєвою необхідністю є зменшення ризику прийняття невірних рішень шляхом використання наукових методів в управлінні, багатопланового досвіду менеджменту і маркетингу й стратегічного планування. Тоді як перехід на сучасні методи управління, пов'язаний з певними труднощами. Компетентний та добре підготовлений персонал є основою успішного управління комунальною власністю. Відповідальність, знання та навички співробітників органів місцевого самоврядування визначають якість виконаної роботи, прийняття обґрунтованих рішень та ефективність управлінських процесів. Поза як, прогнозування успішності впровадження будь-яких реформ відбувається шляхом попередньої оцінки людського ресурсу в організації та відповідної мотиваційної готовності персоналу до змін.

Усі ці внутрішні фактори взаємодіють між собою та зовнішніми умовами, визначаючи спроможність органів місцевого самоврядування до ефективного управління комунальною власністю в контексті децентралізації.

Висновки

Таким чином, ефективне управління комунальною власністю є зростаючим активом у трансформації органів місцевого самоврядування. Розпорядження цими активами має розглядатися як прибуткова та законна діяльність, яка приносить кошти для забезпечення соціальних потреб. Однією з найважливіших складових ефективного управління комунальною власністю є оперативність надання комунального майна в оренду, прозорість процедур. В таких умовах кристалізується необхідність формування програми та визначення пріоритетів ефективного управління комунальною власністю.

Список використаних джерел

1. Пустовійт Р. Інституціональна теорія та економічний розвиток: генезис і сучасність. Вісник Київського національного торговельно- економічного університету. 2003. № 2. С. 26-33.
2. Скляренко І. Поняття, ознаки та види комунальної власності як виду публічного майна. Актуальні проблеми правознавства. 2019. Випуск 2 (18). С. 77-82.
3. Соловей Н.С. Поняття та сутність права комунальної власності в Україні. Наше право. 2015. № 4. С. 36-38.
4. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. ІКЦ «Легальний статус», Київ. 2016. 80 с.
5. Яременко О.Л. Механізм інституційних змін. Економічна теорія. 2006. № 1. С. 3-12.
6. Кулішенко Т. Ю. Децентралізація державної влади: основні підходи. Вісник Донецького національного університету, Серія Політичні науки. 2016. № 1. С. 17-20.

7. Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ. URL :
[https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/1207B66D24762C1DC2257D0E004CC419](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/1207B66D24762C1DC2257D0E004CC419).