

Економічні науки

УДК 351.95

Єсіна Валерія Олександрівна

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри економіки

Харківській національний університет

міського господарства імені О.М. Бекетова

Есина Валерия Александровна

кандидат экономических наук, доцент,

доцент кафедры экономики

Харьковский национальный университет

городского хозяйства имени А.Н. Бекетова

Yesina Valeriya

PhD of Economics, Associate Professor,

Associate Professor of Economics

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

Матвєєва Наталя Миколаївна

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри економіки

Харківській національний університет

міського господарства імені О.М. Бекетова

Матвеева Наталья Николаевна

кандидат экономических наук, доцент,

доцент кафедры экономики

Харьковский национальный университет

городского хозяйства имени А.Н. Бекетова

Matvieieva Natalya

PhD of Economics, Associate Professor,

Associate Professor of Economics

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

Колінько Максим Валерійович

аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування

Харківського національного університету

міського господарства імені О.М. Бекетова

Колинько Максим Валерьевич

аспирант кафедры менеджмента и публичного администрирования

Харьковского национального университета

городского хозяйства имени А.Н. Бекетова

Kolinko Maksym

Postgraduate Student of the Department of

Management and Public Administration

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

**ЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ
ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КОММУНАЛЬНОЙ
СОБСТВЕННОСТЬЮ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СООБЩЕСТВА
EFFECTIVE MANAGEMENT OF COMMUNAL PROPERTY OF THE
TERRITORIAL COMMUNITY**

Анотація. В статті приділено увагу такому напрямку дослідження як управління майном територіальних громад. Комплексний підхід до питань управління майном комунальної власності підсилює спроможність територіальної громади, дозволяє зробити роботу органів місцевого самоврядування більш прогнозованою, направленою не лише на

забезпечення суспільної стабільності, а й на сталий та збалансований розвиток. Це сприяє підвищенню інвестиційної привабливості територіальної громади, оздоровленню клімату для створення та розвитку високоякісних публічних послуг та бізнесу на відповідній території. Розглянуто проблеми забезпечення фінансовими ресурсами потреб територіальних громад які повсякчас привертають увагу політиків, учених, фахівців-практиків і громадськості. Адже існує чимало суперечностей у нормативно-правовому полі, характерна недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, залишається високий рівень дотаційності місцевих бюджетів тощо. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати якісніші та більш різноманітні послуги мешканцям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади. Тому виходячи із вищезазначеного можливо констатувати той факт, що територіальним громадам необхідно впроваджувати систему ефективного управління майном. Ця система може бути виконана у різного роду документах, або включена у розділ Стратегії розвитку територіальної громади, або затверджена як окрема Програма управління майном. Виявлено, що одним із важливих документів для визначення перспектив економічного розвитку та залучення потенційних інвесторів (грантодавців) на територію громади є інвестиційний паспорт територіальної громади. Інвестиційний паспорт це комплексний інформаційний маркетинговий документ, розрахований на потенційних інвесторів, в якому надано стислий опис території із детальною інформацією про ресурси, що є в наявності на території громади.

Запропоновані підходи дозволяють забезпечити об'єктивну оцінку стану з управління активами у громаді та розробити реалістичну Програму для подальшої її реалізації в громадах-партнерах.

Ключові слова: *територіальна громада, бюджет, інвестиційний паспорт, місцеве самоврядування.*

Аннотація. *В статье уделено внимание такому направлению исследования как управление имуществом территориальных общин. Комплексный подход к вопросам управления имуществом коммунальной собственности усиливает способность конкуренции территориального общества, позволяет сделать работу органов местного самоуправления более прогнозируемой, направленной не только на обеспечение общественной стабильности, но и на устойчивое и сбалансированное развитие. Это способствует повышению инвестиционной привлекательности территориального общества, оздоровлению климата для создания и развития высококачественных публичных услуг и бизнеса на соответствующей территории. Рассмотренные проблемы обеспечения финансовыми ресурсами потребностей территориальных общин постоянно привлекают внимание политиков, ученых, специалистов-практиков и общественности. Ведь существует немало противоречий в нормативно-правовом поле, характерно недостаточное взаимодействие органов местного самоуправления с институтами гражданского общества, остается высокий уровень дотационности местных бюджетов и т.д. Наличие достаточных ресурсов в местных бюджетах является залогом того, что территориальная община имеет возможность предоставлять более качественные и разнообразные услуги жителям, реализовывать социальные и инфраструктурные проекты, создавать условия для развития предпринимательства, привлечения инвестиционного капитала, разрабатывать программы местного*

развития и финансировать другие мероприятия для всестороннего улучшения условий проживания обитателей общины. Поэтому исходя из вышесказанного можно констатировать тот факт, что территориальным общинам необходимо внедрять систему эффективного управления имуществом. Эта система может быть выполнена в разного рода документах или включена в раздел Стратегии развития территориальной общины, или утверждена как отдельная Программа управления имуществом. Выявлено, что одним из важных документов для определения перспектив экономического развития и привлечения потенциальных инвесторов (грантодателей) на территорию общества является инвестиционный паспорт территориального общества. Инвестиционный паспорт это комплексный информационный маркетинговый документ, рассчитанный на потенциальных инвесторов, в котором дано краткое описание территории с подробной информацией о ресурсах, имеющихся на территории общины. Предложенные подходы позволят обеспечить объективную оценку состояния управления активами в общине и разработать реалистичную Программу для дальнейшей ее реализации в общинах-партнерах.

Ключевые слова: *территориальная община, бюджет, инвестиционный паспорт, местное самоуправление.*

Summary. *The article focuses on such a direction of research as property management of territorial communities. The approach to the management of communal property strengthens the capacity of the territorial community, allows to make the work of local governments more predictable, aimed not only at ensuring social stability, but also at sustainable and balanced development. This contributes to increasing the investment attractiveness of the local community, improving the climate for the creation and development of high quality public services and business in the area. The problems of providing financial resources*

to the needs of territorial communities, which always attract the attention of politicians, scientists, practitioners and the public, are considered. After all, there are many contradictions in the legal field, characterized by insufficient interaction of local governments with civil society institutions, there is a high level of subsidies for local budgets and so on. The availability of sufficient resources in local budgets is a guarantee that the local community has the opportunity to provide better and more diverse services to residents, implement social and infrastructure projects, create conditions for business development, attract investment capital, develop local development programs and finance other activities to improve living conditions of community residents. Therefore, based on the above, it is possible to state the fact that territorial communities need to implement a system of effective property management. This system can be implemented in various documents, or included in the section of the Territorial Community Development Strategy, or approved as a separate Property Management Program. It was found that one of the important documents for determining the prospects of economic development and attracting potential investors (grantors) to the community is the investment passport of the local community. An investment passport is a comprehensive information marketing document designed for potential investors, which provides a brief description of the area with detailed information about the resources available in the community. The proposed approaches will provide an objective assessment of the state of asset management in the community and develop a realistic program for its further implementation in partner communities.

Key words: territorial community, budget, investment passport, local self-government.

Постановка проблеми. Ефективне управління комунальною власністю територіальними громадами є передумовою їх фінансової

самостійності. Сукупність потенційних можливостей їх ефективного управління на користь громад являє собою потенціал для вивчення. Підвищення ефективності управління майном територіальних громад має велике значення, тому потребує дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу написання даної статті покладено наукові ідеї таких відомих вчених: І. Ю. Чумакова, А. О. Двігун [4] та нормативної бази [2; 3]. Варто підкреслити, що в науковій літературі відсутні комплексні дослідження теоретичних підходів до підвищення ефективності управління майном територіальних громад.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності управління майном територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Проблеми забезпечення фінансовими ресурсами потреб територіальних громад повсякчас привертають увагу політиків, учених, фахівців-практиків і громадськості. Адже існує чимало суперечностей у нормативно-правовому полі, характерна недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, залишається високий рівень дотаційності місцевих бюджетів тощо. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати якісніші та більш різноманітні послуги мешканцям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади. Умовами реалізації зазначених пріоритетів є досягнення максимізації корисного ефекту від використання коштів місцевих бюджетів для зазначених цілей, що не є можливим без запровадження механізмів забезпечення ефективності управління комунальним господарством громади [4].

Для розробки рекомендацій щодо підвищення ефективності управління майном територіальних громад, в першу чергу, необхідно визначитися із поняттям «майно», що входить до його переліку та якими повноваженнями наділені органи місцевого самоврядування в контексті управління їх майном.

В ст. 19 Конституції України закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [3].

Спеціальним законом, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до п. 3 ст. 16 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [2].

Право комунальної власності - право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [2].

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад пунктами віднесено, зокрема, прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі

приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Також виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад приймаються рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення [2].

На місцевому рівні управління комунальною власністю та транспортом реалізується через функції владних повноважень, що покладені на органи місцевого самоврядування [2].



Рис. 1. Напрями управління комунальними підприємствами і транспортом органами місцевого самоврядування

Джерело: складено авторами на основі [2]

Об'єкти, що належать територіальним громадам на праві комунальної власності відповідно до ЗУ «Про органи місцевого самоврядування в Україні» визначені такі:

- рухоме і нерухоме майно;
- доходи місцевих бюджетів та інші кошти;
- земля;
- природні ресурси;
- підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди;
- частка в майні підприємств;
- житловий фонд;
- нежитлові приміщення;
- заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування;
- кошти, отримані від їх відчуження;
- спадщина, визнана судом відумерлою;
- інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти.

За даними контрольних заходів, проведених Державною аудиторською службою України (Держаудитслужба) протягом січня-серпня 2018 р., виявлено незаконних і не за цільовим призначенням проведених витрат і нестач комунальних ресурсів на загальну суму понад 239,4 млн грн, що становить 22% від загальної суми ресурсів держави, використаних з порушенням нормативно-правових актів. Крім того, встановлено втрати належних доходів місцевими бюджетами, комунальними підприємствами, установами і організаціями на загальну суму понад 140,5 млн грн, з яких майже 102,6 млн грн – кошти місцевих бюджетів. Суттєві порушення під час використання комунальних ресурсів допущено на підприємствах, в установах і організаціях м. Києва та Київської області, Львівської, Дніпропетровської, Черкаської, Харківської,

Одеської, Хмельницької та Миколаївської областей, де суми встановлених втрат коштів місцевих бюджетів і комунального майна протягом січня-серпня 2018 р. становили відповідно майже 29,1 млн грн, 25,0 млн грн, понад 23,9 млн грн, майже 17,1 млн грн, 12,9 млн грн, майже 12,3 млн грн, понад 12,1 млн грн та 11,9 млн грн [1].

Виходячи із вищезазначеного можливо констатувати той факт, що територіальним громадам необхідно впроваджувати систему ефективного управління майном. Ця система може бути виконана у різного роду документах, або включена у розділ Стратегії розвитку територіальної громади, або затверджена як окрема Програма управління майном.

Для початку роботи над цим важливим документом необхідно провести першочергові заходи із інвентаризації майна громади, та звернути особливу увагу на земельні ділянки та об'єкти забудови, зібрати інформації щодо стану розвитку комунальних підприємства, власників нерухомого майна, призначення цього майна тощо.

Одним із важливих документів для визначення перспектив економічного розвитку та залучення потенційних інвесторів (грантодавців) на територію громади є інвестиційний паспорт територіальної громади. Інвестиційний паспорт це комплексний інформаційний маркетинговий документ, розрахований на потенційних інвесторів, в якому надано стислий опис території із детальною інформацією про ресурси, що є в наявності на території громади. Розробляючи паспорт, необхідно ідентифікувати і проінвентаризувати всі можливі ресурси, а саме:

- описати їх: назва об'єкту, визначити призначення, термін забудови, якщо необхідно, строк експлуатації, розміри, опис суміжної території та інфраструктури;
- провести оцінку майна;
- визначити власника, балансоутримувача;
- провести картографічне зображення об'єкту;

- можливе проєктне призначення;
- пропозиції щодо участі у договірних відносинах органів місцевого самоврядування.

Необхідною умовою для ефективного управління майном територіального громади є геопросторове планування території громади. Геопросторове планування складається із трьох основних документів, а саме:

- генеральний план (генплан) - головний містобудівний документ, що є стратегічним документом просторового розвитку території;
- план зонування території (ПЗТ) на якому зазначаються розташування об'єктів із зазначенням їх призначення;
- детальний план території (ДПТ) розробляється для певної частини території (квартал, ділянка міста), на плані зображуються об'єкти, їх функціональне призначення, режим та параметри забудови однієї чи декількох земельних ділянок, розподіл територій тощо.

В рамках розробки інвестиційного паспорту на для підвищення ефективності управління ограни місцевого самоврядування можуть сприяти розвитку діяльності комунальних підприємств у різних ролях, а саме:

- організатор сприятливих умов щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територіального утворення шляхом удосконалення структури господарського комплексу;
- учасники інвестиційного процесу, через функцію повного або часткового інвестування інвестиційних проєктів;
- розробник інвестиційних проєктів;
- гарант повернення позиків Міжнародних фінансово-кредитних установ, виконання зобов'язань за проєктами міжнародної технічної допомоги тощо.

Розробка Програми з підвищення ефективності управління майном територіальної громади розробляється відповідно до Бюджетного, Цивільного та Господарського кодексів України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», «Про оренду державного та комунального майна», «Про приватизацію державного і комунального майна», інших законів України.

Управління комунальним майном територіальної громади повинне базуватися на наступних принципах:

- законності;
- відкритості та прозорості;
- регулювання та контролю;
- раціонального використання;
- найбільш ефективного використання;
- прогнозованості управління;
- врахування особливостей об'єктів комунальної форм власності;
- захисту економічної конкуренції;
- створення сприятливих умов для залучення інвестицій.

Інструменти управління комунальним майном, що можуть використовуватися місцевою владою для збільшення доходної частини бюджету та підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств є наступними:

- оренда (землі та нерухомого майна);
- приватизація та списання комунального майна;
- операції із житловим фондом територіальної громади;
- концесія;
- передача комунального майна у оперативне управління
- передача комунального майна у господарське відання;

- організація діяльності з виявлення та отримання у власність територіальної громади безхазяйного майна та відумерлої спадщини;
- оптимізація діяльності комунальних підприємств.

Програма з підвищення ефективності управління майном територіальної громади націнена на зростання добробуту і підвищення якості життя мешканців громади; задоволення потреб населення та інших осіб, які перебувають та/або здійснюють свою діяльність на території територіальної громади; підвищення ефективності управління майном територіальної громади.

Під час розробки Програми з підвищення ефективності управління майном територіальної громади необхідно провести ґрунтовну документальну роботу, що включає в себе наступне:

- інвентаризація діючих договорів оренди (безоплатного користування);
- інвентаризація діючі договори передачі майна в концесію;
- перелік виявленого безхазяйного майна та відумерлої спадщини та ведення позовної роботи щодо неї;
- перевірка технічних паспортів на об'єкти нерухомого майна;
- інвентаризація технічних паспортів на транспортні засоби та обладнання, інформація щодо перереєстрації транспортних засобів;
- перевірка наявних документів щодо нематеріальних активів, які знаходяться на балансі комунальних підприємств;
- перевірка та зведення інформації та документів стосовно земель громади, їх поділ за категоріями, про встановлення меж та оформлення земельних ділянок під об'єктами, у тому числі присвоєння кадастрових номерів, що є комунальною власністю;
- оновлення переліку діючих договорів оренди земельних ділянок, та земельних ділянок, що віднесені до земель запасу громади;

- перевірка інформації щодо невитребуваних земельних паїв, не проінвентаризованих земель;
- інформація, документація про інше майно

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зазначені 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 комунальної власності; реєстрації права власності на нерухоме майно; класифікації об'єктів комунальної власності по групах на підставі об'єктивних критеріїв та формування стратегії управління по кожній групі.

Література

1. 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
2. Закон України «Про органи місцевого самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.10.2021).

3. Конституція України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n422>
4. 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.

References

1. Analitichno-statystychnyi zbirnyk za rezultatamy diialnosti Derzhavnoi audytorskoï sluzhby Ukrainy, yii mizhrehionalnykh terytorialnykh orhaniv ta upravlin v oblastiakh. Sichenn-veresen 2018 roku. Derzhavna audytorska sluzhba Ukrainy: sait. URL:
dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=143678
2. Zakon Ukrainy «Pro orhany mistsevoho samovriaduvannia». URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
(data zvernennia: 24.10.2021).
3. Konstytutsiia Ukrainy. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n422>
4. Chumakova I.Iu., Dvihun A.O. Mekhanizmy pidvyshchennia efektyvnosti upravlinnia komunalnym hospodarstvom orhanamy mistsevoho samovriaduvannia / I. Yu. Chumakova, A.O. Dvihun // Rehionalna ekonomika. 2019. №2. S. 45-55.