

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ РЕСУРС РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

MUNICIPAL PROPERTY AS A STRATEGIC RESOURCE FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

У статті узагальнено стан використання комунальної власності органами місцевого самоврядування в Україні. Визначено перелік об'єктів комунальної власності, що може перебувати у власності та використовуватися у процесі управління. Визначено особливості цільового призначення комунальної власності задля забезпечення інтересів жителів громади. Матеріал містить аналіз ситуації щодо неефективного використання об'єктів комунальною власністю в більшості громад України. Опрацьовано соціальні та економічні характеристики комунальної власності, які мають досягатися в процесі управління, щоб повною мірою задовольняти інтереси жителів територіальних громад. Саме тому управління комунальною власністю обов'язково має здійснюватися в інтересах територіальної громади та її жителів. Така власність має стратегічне значення для жителів територіальної громади, через те, що вищевказані об'єкти мають властивості зменшуватися або, навіть, взагалі закінчуватися. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено шляхи та можливі напрямки розвитку управління комунальною власністю задля соціально-економічного розвитку територіальних громад. В статті визначено основні проблеми, які виникають під час управління комунальною власністю та запропоновано пропозиції, щодо можливого вирішення проблем, з урахуванням досвіду інших країн у сфері управління комунальною власністю. Також, визначено основні моделі управління комунальною власністю в країнах Європи їх особливості, обмеження та переваги та проаналізовано можливості реалізації вищевказаних моделей управління на території України. Зокрема, проаналізовано досвід управління комунальною власністю в Німеччині, Франції, США, Великобританії, Португалії, тощо. Зроблено висновки про можливі шляхи розвитку та покращення процесу управління комунальною власністю.

Ключові слова: державне управління, міське самоврядування, комунальна власність, територіальні громади, ресурси громад.

The article summarizes the process of management of communal property by local governments in Ukraine. Communal property has been identified that can be owned and used in the management process. The peculiarities of the purpose of communal property to ensure the interests of community residents are determined. The material contains an analysis of the situation regarding the inefficient use of communal property in most communities of Ukraine. The social and economic characteristics of communal property, which should be achieved in the management process in order to fully satisfy the interests of the inhabitants of territorial communities, have been worked out. That is why the management of communal property must be carried out in the interests of the local community and its inhabitants. Such property is of strategic importance to the residents of the local community, due to the fact that the above objects have the property to decrease or even end. Based on the analysis, generalization and systematization of scientific sources, the ways and possible directions of development of communal property management for the socio-economic development of territorial communities are highlighted. The article identifies the main problems that arise during the management of communal property and offers suggestions for possible solutions, taking into account the experience of other countries in the field of communal property management. Also, the main models of communal property management in European countries, their features, limitations and advantages are identified and the possibilities of implementing the above management models in Ukraine are analyzed. In particular, the experience of communal property management in Germany, France, the USA, Great Britain, Portugal, etc. is analyzed. Conclusions are made about possible ways to develop and improve the process of communal property management.

Key words: public administration, Local Self-Government, communal property, local communities, local resources.

УДК 352.332.1

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.13>

Лаврінець І. О.

аспірант кафедри публічної політики
Навчально-науковий інститут «Інститут
державного управління» Харківського
національного університету імені
В. Н. Каразіна

Вступ. У своїй діяльності органи місцевого самоврядування, для реалізації власних повноважень, використовують наявні в них ресурси, тобто об'єкти комунальної власності. Відповідно, розвиток кожної із громад залежить від ефективності використання наявних ресурсів. Саме через місцеві ресурси органи місцевого самоврядування забезпечують розвиток громади і саме такі ресурси мають спрямовуватися на забезпечення та реалізацію соціальних, економічних та політичних інтересів жителів територіальної громади.

Загальною проблемою для України є неефективне використання органами місцевого

самоврядування комунальної власності та обмеженість природних ресурсів, особливо земельних ділянок, які становлять значну частину надходжень до місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Уже багато років питанням управління комунальною власністю приділяється велика увага, але водночас є необхідність проведення подальших досліджень підвищення ефективності управління комунальною власністю в сучасних умовах. Дослідженням певних аспектів у цій сфері займаються такі науковці, як В. Алексєєв, Н. Андрєєва, В. Голуб, В. Григорьев, І. Гуськова, В. Устименко, О. Харитонова, В. Бабаєв, В. Воротін, Н. Нижник,

А. Руднев, Є. Макарова, О. Дзера, Т. Волинець, З. Ромовська, Г. Монастирський, А.Т. Тертишний та ін. Проте, відповідний напрямок потребує подальшого вивчення через необхідність ефективного використання комунальної власності в умовах завершення реформи децентралізації.

Мета статті. Визначити основні підходи управління комунальною власністю для органів місцевого самоврядування задля забезпечення сталого соціального та економічного розвитку громад.

Виклад основного матеріалу. Матеріальною основою діяльності органів місцевого самоврядування являється місцевий бюджет та наявні об'єкти комунальної власності, які використовуються безпосередньо для наповнення бюджету та реалізації повноважень відповідних рад.

Згідно твердження І.Б. Гуськової – «з одного боку, органи місцевого самоврядування використовують комунальну власність для того, щоб впливати на поведінку господарюючих суб'єктів на користь населення і отримувати дохід від використання комунальної власності. З іншого боку, комунальна власність повинна слугувати для задоволення колективних потреб населення (прибирання вулиць, протипожежна служба, громадський транспорт та ін.), тобто має соціальне значення. Тому комунальна власність має подвійний характер і поєднує в собі принципи прибутковості та соціальної користі» [1, с. 145].

З вищевказаною думкою варто погодитися, адже словосполучення «комунальна власність» вказує на те, що це спільна власність жителів територіальної громади, відповідно така власність має використовуватися на благо та в інтересах жителів громади. Також, законодавство України визначає *право комунальної власності* – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [2, ст. 1].

До об'єктів комунальної власності можна віднести такі предмети, як майно, майнові комплекси, інженерні комунікації та дорожня інфраструктура, гроші чи земельні ділянки, що складають матеріальний та фінансовий ресурси громади та використовуються для забезпечення відповідних соціально-економічних потреб певного населення та території громади. Управління комунальною власністю обов'язково має здійснюватись в інтересах територіальної громади та її жителів. Економічна складова комунальної власності та ефективно її управління передбачає

співвідношення між фактичними витратами на утримання та отримання прибутків від використання об'єкта комунальної власності, що призводить до збільшення надходжень місцевих бюджетів всіх рівнів. Соціальна складова комунальної власності визначається як використання об'єктів комунальної власності для задоволення соціальних потреб населення, наприклад якісне водопостачання, соціальні послуги, належна дорожня та соціальна інфраструктура.

Отже, на нашу думку ефективно використання комунальної власності має забезпечувати як задоволення соціальних та економічних потреб. На жаль, наразі важко стверджувати про те, що у більшості випадків комунальна власність територіальних громад використовується ефективно. Згідно результатів роботи госпрозрахункових комунальних підприємств, установ, організацій міста Києва за 9 місяців 2020 року Загальна сума чистого прибутку цих підприємств, установ та організацій за 9 місяців 2020 року склала 311,9 млн грн (кількість прибуткових підприємств – 84 (додаток 1)), загальні збитки – 1 268,4 млн грн (за 9 місяців 2019 року чистий прибуток становив 164,8 млн грн, збитки – 1 150,0 млн грн) [3, табл. 3].

У звітному періоді збитки отримали 73 підприємства та організації комунальної власності, що підпорядковані Київській міській раді та структурним підрозділам виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) [3, додаток 2]. Найбільший обсяг збитків серед суб'єктів господарювання, які підпорядковані Київській міській раді та структурним підрозділам виконавчого органу Київської міської ради.

Нагадаємо, що комунальні підприємства створюються за рахунок об'єктів комунальної власності таких як бюджетні кошти та комунальне майно. Збитковість означає, що в своїй діяльності та підходах до управління такі підприємства неефективно використовують наявні в них ресурси. Звичайно, навіть збиткові підприємства можуть забезпечувати виконання однієї із двох складових комунальної власності, а саме – соціальної, наприклад, закупівля значної кількості техніки для комунального підприємства, забуваючи при цьому про необхідність отримання доходів від використання такої власності. При цьому, збитковість, ставить під сумнів і соціальну користь використання власності. Надходження, що формуються за рахунок використання власності не можуть покрити її утримання, ремонт, покращення, тощо. Відповідно для продовження отримання соціальної користі від комунальної власності та подальшого використання, міс-

цеві органи влади мають перерозподіляти місцевий бюджет для утримання збиткових об'єктів та власності.

Отже, можна визначити, що комунальна власність має використовуватися на благо жителів громади і жителі громади напряму зацікавлені в тому, щоб використання комунальної власності громади збільшення надходжень до місцевого бюджету, який потім буде використовуватися на розвиток території, соціальне забезпечення а не тільки на утримання громади.

Одним із головних показників ефективності управління наявними ресурсами в Україні є надходження до бюджету відповідної територіальної громади. Відповідно до дослідження руху Чесно в 2021 році 85% територіальних громад в Україні є дотаційними, тобто вони отримують базову дотацію з державного бюджету України через недостатню кількість власних бюджетних надходжень [4, с. 3].

Кожна із громад має розуміти, що вони працюють в умовах глобалізації та розвитку новітніх технологій. Наприклад, громада може забезпечувати розвиток ІТ на території громади через навчання шкільної молоді навичкам програмування з подальшим навчанням підприємництву для того, щоб молодь працювала у цій сфері та залишалася проживати в громаді. Тобто, громада також має боротися не тільки за фінансові ресурси, але і за людські ресурси, в тому числі, через використання наявних фінансових ресурсів, особливо це актуально для сільських місцевостей. В цих питаннях українським містам, селищам, селам потрібно вивчати, аналізувати зарубіжний досвід у сфері управління комунальною власністю.

В США діяльність муніципалітетів регламентується актами штатів, які і визначають повноту повноважень муніципалітетів. Так, в США об'єкти водопостачання, каналізації за правовим статусом належать до майна державного значення і його продаж приватним особам не дозволяється або дозволяється за згодою штату. У Німеччині господарська діяльність комунальних підприємств регламентується федеральними законами. Участь комунальних підприємств у приватноправових формах господарської діяльності можлива дозволяється тільки після погодження з вищестоящим органом та за дотримання певних умов [5, с. 3].

Так Європейська хартія, яка ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи у 1985 р., та національне законодавство практично усіх європейських країн забезпечує органи місцевої влади достатніми гарантіями щодо комунальної власності під час здійснення ними (органами місцевої влади) їхніх функцій.

Згідно з рекомендацією 132 (2003) «Про комунальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування» органи місцевої влади, які володіють комунальною власністю, здійснюють своє право на неї в повному обсязі. Також у цьому документі визначено, що:

- існують різноманітні національні способи оподаткування комунальної власності. Таке оподаткування може бути бюджетним чи позабюджетним джерелом доходів місцевих бюджетів;

- у деяких державах уся комунальна власність чи її частина може використовуватися з метою матеріального забезпечення або бути конфіскованою та/або проданою;

- органи місцевого самоврядування мають право: 1) отримувати вигоду від її відчуження, реквізиції або/та переважного права придбання на свою користь на підставі державних інтересів; 2) засновувати комерційні компанії і створювати об'єднання з іншими територіальними утвореннями чи юридичними особами шляхом передачі власності цим компаніям чи юридичним особам або через управління певною комунальною власністю. [6, с. 3].

Проаналізувавши досвід управління комунальною власністю у країнах Європейського Союзу, можна виділити три основні моделі. За однією моделлю, влада держави суттєво впливає на те, щоб обирати напрями господарської діяльності, за іншою – передбачено приватизацію значної частини комунальної власності, за таких умов повна відповідальність за якість наданих суспільних послуг покладається саме на приватні структури. Особливість іншої моделі полягає в тому, що за владою залишається право комунальної власності на інженерні та інфраструктурні об'єкти, а приватні структури отримують право здійснювати управління на договірних умовах. Так, у Латвії, Угорщині, Польщі, важливим способом боротьби зі збитковістю використання комунальної власності від самого початку стала приватизація. Такий вибір засновувався на тому, що у держави просто не було фінансових ресурсів, які були необхідні для покращення та відновлення застарілої комунальної інфраструктури [7, с. 136].

Також регіональна політика європейських місцевих влад щодо комунальної власності передбачає:

1. Утримання об'єктів у комунальній власності з використанням орендних методів регулювання. При цьому основна відповідальність за ефективність розпорядження комунальною власністю покладається на місцеву владу (Франція).

2. Достатньо вільний ринок об'єктів комунальної власності із застосуванням таких інструментів регулювання, як ринкова вартість, податки. Цілі такої політики – залучення інвестицій, у тому числі іноземних (Португалія).

3. Комбінування елементів перших двох типів політики (Великобританія, ФРН) [8, с. 45].

Для країн з першим типом політики орендна плата для місцевих бюджетів є постійним і стабільним джерелом доходу. Термін оренди встановлюється залежно від цільового призначення. Наприклад, муніципальний комплекс у Франції передається в управління приватним компаніям на основі довгострокового (до 30–50 років) договору концесії, в якому може передбачатися право власності на передані об'єкти. Але будь-яке майно підлягає обов'язковому поверненню в муніципальну власність по закінченні терміну дії договору. Таким чином, муніципалітет, мінімізуючи свої витрати з утримання та модернізації належних йому комунальних об'єктів, не втрачає назавжди майна, а інвестор протягом терміну дії угоди фінансово зацікавлений в його розвитку та підтримці в належному стані з тим, щоб окупити вкладені інвестиції. Концесійний досвід Франції налічує понад три століття [8, с. 46].

Регулювання операцій з комунальною власністю в країнах з другим типом відносин доповнюється низкою жорстких обмежень та умов (зобов'язання створити необхідну соціальну інфраструктуру на об'єкті у разі його придбання, здійснення відрахувань на охорону навколишнього середовища, розвиток охорони здоров'я і культури), які надійно гарантують дотримання інтересів органів місцевого самоврядування. До того ж, продаж об'єктів здійснюється тільки на відкритих аукціонах.

Наприклад, комунальні структури Великобританії, зокрема всі системи водопостачання та водовідведення, належать приватним компаніям зі збереженням при цьому впливу регіональної влади. У Німеччині комунальні підприємства ЖКГ передаються до статутного капіталу акціонерного товариства як вклад, причому зазвичай місцеві адміністрації отримують від 50 до 100% акцій компанії.

Оцінюючи прийнятність та можливість імплементації вищевказаних моделей управління комунальною власністю для України, можна визначити, що українським громадам необхідно працювати над залученням інвестицій, в тому числі іноземних для розвитку власних територій. Для реалізації цієї цілі варто проводити масштабну приватизацію об'єктів комунальної власності. Відповідно, на нашу думку найбільш прийнятною для України може бути поєднання двох останніх європейських моделей управління комунальною власністю,

що передбачає приватизацію комунальної власності окрім інфраструктурних та інженерних об'єктів (дороги, комунікації, тощо) з поєднанням договірних (концесійних) відносин, коли управління буде здійснюватися приватними компаніями на основі довгострокових договорів. Також, органам місцевого самоврядування в Україні варто звернути увагу на досвід Португалії в цьому питанні, так під час приватизації об'єктів комунальної власності вони висувають додаткові умови до потенційних покупців по створенню, відновленню соціальних об'єктів та інфраструктури. При цьому місцева влада ефективно використовує наявні у неї ресурси та виконує власні функції по утриманню та розвитку належних їх територій чим покращує рівень та комфорт життя жителів.

Варто зазначити, що державна політика України останні роки спрямована на створення умов для приватизації об'єктів комунальної власності та розвитку концесії в Україні. Так Верховною радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони» від 18.05.2021 який передбачає продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності тільки через електронні аукціони та закон України «Про концесію» від 03.10.2019. Можна стверджувати, що держава створила певні законодавчі умови для реалізації органами місцевого самоврядування власних моделей управління комунальною власністю. Кожна з громад має визначити власну модель управління, з урахуванням її можливості, особливостей та стратегії розвитку та плану соціально-економічного розвитку громади.

Ми вже маємо позитивні приклади ефективного управління комунальною власністю. Наприклад, в 2021 році Тростянецька територіальна громада отримала 3,098 мільйона гривень доходу з першого комунального поля, на якому було вирощено гарбузи для подальшого продажу насіння. Громадою було прийнято рішення не віддавати землю в оренду а обробляти її самостійно через комунальне підприємство громади.

Висновки. В сучасних умовах органи місцевого самоврядування Україні наділені значними повноваженнями у сфері управління об'єктами комунальної власності. Також, ми цілком погоджуємося з думкою науковців, які говорять, що комунальна власність що має використовуватися виключно для блага жителів громади. Хочемо додати, що завдання громади визначити найбільш ефективні моделі управління об'єктами комунальної власності, визначити стратегії розвитку громади де основні положення мають регулювати саме процес управ-

ління комунальною власністю. Звичайно кожна громада має свої особливості, такі як розмір території, чисельність населення, віддаленність від обласних центрів, розмір місцевого бюджету та початкових можливостей, відтак зрозуміло, що міських та сільських громади можуть використовуватися різні підходи до процесу планування та управління власністю, але ми не будемо детально зупинятись на цьому питанні.

Загальними рекомендаціями по підвищенню ефективності управління є розуміння обмеженості власних ресурсів, вивчення позитивного досвіду інших країн, громад, розвиток, навчання та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, прийняття річних планів приватизації, інвестиційних планів, створення комунальних підприємств, що будуть відповідати за економічний та соціальний розвиток громади, можливі варіанти вирішення проблеми ефективності, збитковості та збільшення надходжень до бюджету. Зараз кожна із громад має всі можливості для ефективного управління комунальною власністю, за можливим виключенням недосконалістю та недостатнім правовим забезпеченням та законодавчою базою, але головне те, що органи місцевого самоврядування мають повноваження в управлінні об'єктами комунальної власності і можуть реалізувати ці повноваження та забезпечити сталий розвиток громади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гуськова І. Б. Комунальна власність як ресурс місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 21. С. 144–147.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 13.02.2022 № 280/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.05.2022).
3. Результати роботи госпрозрахункових комунальних підприємств, установ, організацій міста Києва за 9 місяців 2020 року. *Київська міська рада* : веб-сайт. URL: <https://bit.ly/3anTJw3> (дата звернення: 25.05.2022).
4. Децентралізація: які громади годують Україну, а які – дотаційні. *Чесно* : веб-сайт. URL: <https://www.chesno.org/post/5092/> (дата звернення: 25.05.2022).
5. Голуб В. В. Управління власністю територіальних громад в Україні з урахуванням світового досвіду. *ДРІДУ НАДУ*. С. 1–6. 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)
6. Про комунальну власність у світлі принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування: Рекомендація 132 (2003). *Рада Європи, постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи*. С. 1–56. URL: <https://rm.coe.int/1680591602> (дата звернення: 20.05.2022).
7. Мельник О. Г., Сімакова С. І. Комунальна власність як матеріальна основа для добробуту територіальної громади в умовах сталого регіонального розвитку в Україні. *Право та державне управління*. 2019. № 1(34).Т. 2. С. 134–139.
8. Барабаш Т. Г. Формування комунальної власності в європейських країнах та її вплив на місцеві фінанси. *Наукові праці НДФІ*. 2007. № 3(40). С. 39–46.