

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

«УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НОВИХ ВИКЛИКІВ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» (Аналітична записка за матеріалами засідання регіонального круглого столу)

Засідання регіонального круглого столу відбулося 16 вересня 2020 року в онлайн режимі з використанням платформи ZOOM.

Організаторами круглого столу виступили: Західноукраїнський національний університет, Тернопільська обласна державна адміністрація, Тернопільська обласна рада, навчально-науковий інститут публічного управління, факультет економіки та управління, кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу, громадська організація «Центр наукових досліджень «Стратегії розвитку».

Мета круглого столу – обговорення проблем формування й використання комунальної власності об'єднаних територіальних громад та окреслення підходів щодо удосконалення управління нею в умовах нових викликів реформування місцевого самоврядування.

Участь у регіональному круглому столі взяли проректор з наукової роботи ЗУНУ, д.е.н., професор Зеновій-Михайло Задорожний, заступник голови Тернопільської обласної державної адміністрації Ігор Гайдук, директор департаменту архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства та енергозбереження Тернопільської обласної державної адміністрації Володимир Харченко, заступник начальника регіонального відділення ФДМУ по Івано-Франківській, Чернівецькій, Тернопільській областях, Руслан Белошицький, доктор, голова гміни Громадка Болеславецького повіту Нижнесілезького воєводства (Республіка Польща) Даріуш Павліщи, голови об'єднаних територіальних громад, посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування Тернопільської області, посадові особи органів місцевого самоврядування Республіки Польща, професорсько-викладацький склад, аспіранти та студенти ЗУНУ. Загальна кількість учасників круглого столу склала 70 осіб. Модератором засідання круглого столу виступив д.е.н., професор, завідувач кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу ЗУНУ Михайло Шкільняк.

Коло проблемних питань, що обговорювались на засіданні круглого столу, охоплювало: особливості управління комунальною власністю об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в умовах децентралізації; практичні аспекти формування

та використання комунальної власності в ОТГ; структурно-інституційні системи формування та обліку комунальної власності; функціональні механізми управління комунальною власністю ОТГ; особливості спільного використання майна в умовах розвитку співробітництва територіальних громад; документальний супровід передачі майнових прав у власність об'єднаних територіальних громад.

Учасники регіонального круглого столу зазначили, що спроможність ОТГ створювати сприятливі умови життєдіяльності і розвитку значною мірою залежить від ефективного формування й використання матеріальних та фінансових ресурсів, що знаходяться в їхньому розпорядженні. З урахуванням цього вироблення дієвих механізмів управління комунальною власністю ОТГ в новому інституціональному середовищі є складним викликом для органів місцевого самоврядування.

Базуючись на узагальненні практичного досвіду та аналізі процесів формування матеріально-фінансового базису розвитку територіальних громад в процесі децентралізації, учасники круглого столу констатували:

- економічний розвиток ОТГ є результатом реалізації економічних відносин, що виникають у процесі володіння, користування та розпорядження комунальною власністю цих суб'єктів місцевого самоврядування на основі застосування системи технологій управління матеріальним майном та фінансовими ресурсами;

- в ОТГ присутні всі форми власності, які в сукупності становлять економічну базу їхнього розвитку: приватна, комунальна (муніципальна), державна, що є свідченням багатокладності муніципальної економічної системи та необхідності розроблення адаптивних механізмів управління її розвитком;

- управління власністю ОТГ є складною системою, яка синтезує логічний ланцюг функціонування власності: наявність власності (проведення її інвентаризації, обліку та оцінювання) – технології управління власністю – ефективність управління власністю в контексті забезпечення сталого розвитку ОТГ;

- формування системи управління комунальною власністю є основною складовою інституціонального забезпечення розвитку ОТГ і має базуватись на: професійній діяльності кваліфікаційних менеджерів; достовірній інформації про склад об'єктів комунальної власності; визначенні ринкової вартості об'єктів власності та прав користування ними; створенні єдиного реєстру даних про всі об'єкти комунальної власності; повноцінному захисті майнових прав територіальної громади;

- значні можливості підвищення ефективності управління комунальною власністю можуть бути реалізовані в процесі розвитку міжмуніципального співробітництва (ММС) як інноваційної форми вироблення політики місцевого та регіонального розвитку, яка довела свої переваги в європейських країнах і набуває поширення в Україні. Необхідність зосередження уваги на використанні потенціалу ММС зумовлена тим, що місцеве самоврядування сьогодні у багатьох випадках має справу з проблемами, ефективні варіанти вирішення яких базуються на засадах партнерської взаємодії та співробітництва.

Для підвищення ефективності управління комунальною власністю ОТГ в умовах нових викликів реформування місцевого господарства учасники регіонального круглого столу пропонують:

Враховуючи місію розвитку ОТГ, їхнє функціональне навантаження як соціально-економічних систем, вибір технологій управління комунальною власністю має здійснюватись на основі комплексного врахування чинників, найважливішими з яких є такі: цілі сталого збалансованого та наявний потенціал розвитку територіальної громади; структура та обсяги комунальної власності; стан та рівень використання об'єктів комунального майна; повноваження органів управління, встановлені законодавством; наявність кваліфікованих кадрів в органах місцевого самоврядування, а також у комунальних підприємствах та установах. Відповідно до специфіки цілей та потенціалу розвитку територіальних громад доцільними є (в рамках розробки програмних документів управління комунальною власністю) удосконалення та адаптація таких функціональних технологій управління комунальним майном, як: продаж, оренда, застава, концесія, акціонування, приватизація, іпотека, лізинг, спільне використання, довірче управління.

Органи місцевого самоврядування повинні підвищити свою інституційну спроможність щодо побудови системи управління комунальною власністю, яка забезпечувала би: проведення повної інвентаризації комунального майна, в т. ч. земельних, водних, лісових ресурсів, які перейдуть у комунальну власність ОТГ, як у межах, так і за межами населених пунктів; подальше реформування комунальної власності, передусім об'єктів нерухомості; розвиток ефективних майнових відносин (оренди, концесії, створення спільних підприємств тощо); ефективне розпорядження комунальною власністю в процесі реалізації соціальних програм; проведення оцінювання ринкової вартості об'єктів комунальної власності, підвищення їхньої прибутковості; приватизацію збиткового комунального майна; створення комунальних підприємств; аналіз зацікавленості підприємницьких структур у співпраці щодо використання об'єктів комунальної власності та вироблення варіантів налагодження такої співпраці; стимулювання інвестиційної діяльності суб'єктів підприємництва на території ОТГ шляхом створення спільних підприємств за участю органів місцевого самоврядування.

Вирішення проблеми фінансування закладів соціальної сфери через оптимізацію їхньої мережі та раціональне розміщення в межах новостворених об'єднаних територіальних громад має супроводжуватися формуванням механізмів залучення комунального майна, вивільненого в результаті цих процесів, у нові проєкти створення сприятливих умов життєдіяльності населення та залучення додаткових ресурсів у місцеві бюджети. У зв'язку з цим доцільно розробити (в контексті реалізації цілей стратегій розвитку територіальних громад) програми управління їхньою комунальною власністю з виокремленням завдань щодо: формування і підтримання в актуальному стані переліку майна комунальної власності ліквідованих установ і організацій; обґрунтування доцільності створення на базі вивільненого нерухомого майна нових комунальних підприємств у видах діяльності, для яких є можливості досягнення економічної і соціальної ефективності; визначення переліку комунального майна, управління яким доцільно здійснювати з використанням механізмів оренди, відчуження, публічно-приватного партнерства.

Поширити практику застосування прогресивних управлінських технологій, які довели свою ефективність, зокрема управління проєктами та застосування

портфельного підходу до використання активів, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Доцільно, щоб органи місцевого самоврядування розглядали муніципальні активи в рамках груп або портфелів. Також заслуговує на увагу поширення практики упровадження муніципальних ваучерних програм.

Вагомою складовою антикризового економічного розвитку ОТГ є концепція корпоратизації їхньої економіки, яку необхідно розглядати в двох зрізах: інституційно-територіальному, що передбачає проєктування реалізації принципів функціонування ОТГ як корпорації, та майновому, який охоплює процес акціонування комунальних організацій. Корпоративний підхід до розуміння економіки ОТГ дозволяє порівняти її з акціонерним товариством, учасники якого об'єдналися з метою реалізації спільних інтересів. З цієї позиції управління економікою ОТГ загалом та її складовою – комунальною власністю, зокрема, варто здійснювати як «соціальною корпорацією» мешканців територіальної громади та суб'єктів підприємництва.

Класифікація об'єктів нерухомого майна, що перебувають у комунальній власності, дає змогу систематизувати експлуатаційні витрати, амортизаційні відрахування, дотації тощо, а також джерела доходів місцевого самоврядування. При віднесенні нерухомого майна територіальної громади до певної групи важливо так сформулювати об'єкти управління, щоб виключити можливість розпорядження однією частиною об'єкта без іншої у випадках, коли вони становлять єдине ціле, у т. ч. земельні ділянки та розташовані на них будівлі й споруди. Зокрема, земельні ділянки, що перебувають у комунальній власності, на праві постійного користування мають надаватися тільки комунальним підприємствам і установам. Натомість, для комерційного використання земельні ділянки з метою підвищення доходів бюджету повинні надаватися на умовах оренди або бути продані.

З метою удосконалення функціональних механізмів управління комунальною власністю доцільним є запровадження результат-орієнтованої управлінської моделі, яка спрямована на раціональне використання місцевих ресурсів, інфраструктурний розвиток громади, задоволення потреб населення у якісних життєво необхідних послугах. В основу такої моделі варто закласти три підходи до управління комунальною власністю територіальної громади, а саме: соціально-функціональний (спрямований на залучення громади до самоврядного управління комунальним майном, розвиток міжмуніципальних організаційно-економічних зв'язків в управлінні майном, розроблення та реалізацію спільних проєктів на базі різних типів об'єктів комунальної власності тощо); диверсифікований (зорієнтований на розвиток різноманітних форм делегованого управління майном, передусім концесію, оренду, публічно-приватне партнерство, акціонування тощо); інтеграційний, що передбачає об'єднання ресурсів об'єктів комунальної власності для вирішення спільних завдань розвитку. Вихідною базою для вибору технологій управління має стати оцінювання економічного потенціалу комунальної власності громади, ефективності використання об'єктів комунальної власності, соціального функціонального навантаження кожного об'єкта на розвиток громади. Важливою складовою зазначеної моделі є використання SMART-технологій в управлінні комунальною власністю, впровадження елементів громадського моніторингу і контролю за діяльністю комунальних підприємств та якістю

їхніх послуг, залучення громади до процесів прийняття рішень щодо використання об'єктів та управління комунальною власністю.

Використання широкого спектра функціональних технологій управління комунальною власністю дасть змогу ОТГ отримувати, як соціальний ефект, що виявлятиметься в підвищенні добробуту місцевих жителів, так і економічний, що виражатиметься в зростанні дохідної бази місцевого бюджету та підвищенні конкурентних переваг території. Імплементация сучасних технологій управління комунальною власністю ОТГ може стати засобом стимулювання технологічної модернізації управління іншими видами власності, що представлені в муніципальній економіці.

Для вирішення питань місцевого значення виникає потреба в застосуванні інтеграційних технологій, що охоплюють господарську співпрацю, об'єднання матеріальних, фінансових та інших ресурсів, координацію діяльності ОТГ та їхніх підсистем як у регіональному, так і в національному масштабах та можуть стати вагомим імпульсом модернізації технологій забезпечення економічного розвитку цих спільнот в умовах ресурсної обмеженості.

Одним із шляхів забезпечення життєздатності ОТГ, покращення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамізації економічного розвитку є інтеграція територіальних громад з метою об'єднання зусиль для задоволення спільних економічних і соціальних інтересів, що може відбуватися у двох формах: функціональне (проєктне) об'єднання або міжмуніципальна господарська кооперація; територіальне (адміністративне) об'єднання. Для встановлення чітких критеріїв територіального об'єднання необхідно враховувати їхні історичні, етнічні, культурні, соціальні особливості та економічну доцільність інтеграції на основі системи інтеграційних критеріїв, використання яких дасть змогу закласти реальне підґрунтя ефективних інтеграційних процесів для вирішення назрілих проблем розвитку ОТГ.

У контексті реалізації політики місцевого і регіонального розвитку, органам місцевого самоврядування доцільно активніше використовувати інструменти міжмуніципального співробітництва, що дало б змогу застосовувати ефективні механізми об'єднання ресурсів і зусиль територіальних громад у процесі формування сприятливих умов їхньої життєдіяльності.

Розвиток ММС має сприяти покращенню якості послуг, що надаються громадянам органами місцевого самоврядування. Згадане покращення якості послуг можна досягти завдяки ефекту масштабу. Чим більша кількість громадян користується певними послугами або чим більш масштабними є ці послуги, тим нижчими є витрати, пов'язані з їх наданням. Якщо певна послуга надається для двох або більше територіальних громад, кількість користувачів зростає, завдяки чому знижуються виробничі та інші витрати. Серед інших позитивних результатів ММС можна виокремити формування привабливого інвестиційного клімату, посилення спроможності відповідних громад-учасниць щодо співпраці з міжнародними (донорськими) організаціями, інвесторами щодо залучення необхідних ресурсів для ефективного реалізації програм та проєктів місцевого розвитку.

Для ведення пооб'єктного обліку майна комунальної власності доцільно використовувати інноваційні інструменти, пов'язані з впровадженням сучасних

геоінформаційних технологій, економіко-аналітичних програм та інформаційних продуктів.

Значна увага в системі управління комунальною власністю має зосереджуватись на питаннях вироблення дієвих стимулів для застосування механізмів публічно-приватного партнерства як способу підвищення ефективності використання комунальної власності.

Документальний супровід передачі майнових прав у власність об'єднаних територіальних громад повинен здійснюватись відповідно до вимог чинного законодавства згідно з визначеною процедурою – «дорожньою картою», що передбачає послідовні етапи, спеціальні засоби документування дозвільних, погоджувальних та координаційних управлінських дій. Для реалізації вказаної процедури потрібно використовувати спеціальні технології електронного врядування, засоби електронного документообігу, можливості геоінформаційних систем та мереж для погодження документального забезпечення функцій Держгеокадастру України, Державного реєстру майнових прав, органів Державної служби статистики, Державної податкової служби, Фонду державного майна, інших органів державної влади та місцевого самоврядування.

Удосконалення інформаційної системи управління комунальною власністю має орієнтуватись на досягнення таких цілей, як: оптимізація надання органами місцевого самоврядування послуг життєзабезпечення територіальної громади на основі ефективного використання нерухомості; максимально можливе підвищення прибутковості об'єктів нерухомості; стимулювання за рахунок комунальної власності розвитку реального сектора місцевої економіки, забезпечення максимально простого і зручного доступу підприємців до об'єктів нерухомості; залучення в процеси реалізації стратегічних цілей територіальної громади вільних земельних ділянок і об'єктів незавершеного будівництва.

Аналітичну записку підготували:

- Михайло Шкільняк** д.е.н., професор, завідувач кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет;
- Алла Васіна** д.е.н., доцент, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет;
- Григорій Монастирський** д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет;
- Руслан Августин** д.е.н., доцент, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет;
- Олена Дудкіна** к.е.н., доцент, доцент кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет.