

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

На правах рукопису

АВГУСТИН РУСЛАН РОСТИСЛАВОВИЧ

УДК 332.133.6:330.3:64

**Трансформація регіонального комплексу
соціально-комунальних послуг**

**Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата економічних наук**

Науковий керівник
Мельник Алла Федорівна
доктор економічних наук,
професор

ТЕРНОПІЛЬ - 2006

ЗМІСТ

| | |
|---|------------|
| Вступ | 3 |
| Розділ I Теоретичні засади трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг | 8 |
| 1.1. Регіональний комплекс соціально-комунальних послуг як об'єкт управління..... | 8 |
| 1.2. Суть і завдання трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг..... | 32 |
| 1.3. Основні методичні засади дослідження процесу трансформації регіонального комплексу комунальних послуг..... | 46 |
| Висновки до розділу I | 56 |
| Розділ II Аналіз процесів трансформації регіональних комплексів соціально-комунальних послуг | 59 |
| 2.1. Тенденції формування регіонального комплексу соціально-комунальних послуг | 59 |
| 2.2. Трансформація відносин власності. Приватизація засобів виробництва..... | 73 |
| 2.3. Трансформація методів управління регіональним комплексом соціально-комунальних послуг..... | 96 |
| Висновки до розділу II | 111 |
| Розділ III Шляхи удосконалення механізмів управління процесами трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг..... | 113 |
| 3.1. Делегування права на виробництво соціально-комунальних послуг..... | 113 |
| 3.2. Забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових комплексів..... | 126 |
| 3.3. Удосконалення механізмів управління регіональним соціально-комунальним комплексом..... | 147 |
| Висновки до розділу III | 174 |
| Висновки | 177 |
| Список використаної літератури | 183 |

Вступ

Актуальність теми дослідження. Однією із складових проблем науки регіональної економіки є пошук рішень щодо інтенсифікації здійснення процесів трансформації сфери послуг у регіоні. Постулюється, що вирішення цієї проблеми не тільки забезпечить приріст валової доданої вартості у регіоні, але й сприятиме підвищенню рівня життя населення. Пошук рішень цієї проблеми здійснюється багатоаспектно через теорію впровадження ринкових відносин, теорію роздержавлення і приватизації та ін. Вагомий внесок у загальні теоретичні надбання науки регіональної економіки і розвитку сфери послуг зокрема зроблено у наукових працях Амоші О.І., Долішнього М.І., Злупка С.М., Беленького П.Ю., Бойка Е.І., Крикавського Є.В., Кузьміна О.Є., Мельник А.Ф., Ліпич Л.Г., Полуянова В.П., Прокопенка М.Т., Михасюка І.Р., Швеця В.Я., Новікова В.М.

У працях названих та інших авторів досліджуються проблеми приватизації державної і комунальної власності у сфері послуг як виду економічної діяльності у регіоні, проблеми підвищення ефективності управління сферою послуг через децентралізацію функцій управління, проблеми регіонального управління розвитком сфери послуг як елементом соціально-економічного розвитку регіону. Разом з тим, недостатньо висвітлюються проблеми управління процесами функціонування і розвитку сфери соціально-комунальних послуг з врахуванням процесів ринкових відносин між виробниками і споживачами послуг, конкуренції між виробниками послуг, соціальній відповідальності регіональних органів влади за рівень і якість послуг, що виробляються у регіоні. Актуальність вирішення цих проблем обумовила вибір теми дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація пов'язана з виконанням досліджень, що передбачались планами науково-дослідної роботи Тернопільської академії народного господарства і, зокрема, держбюджетної теми кафедри державного і муніципального управління "Організаційно-економічний механізм реформування і розвитку

економіки регіону в умовах перехідного періоду до ринкових відносин" (ДР 01010000 260), зокрема її напрямку "Удосконалення організаційних структур та функціональних механізмів управління економічним і соціальним розвитком території".

Мета і основні завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розробка теоретичних положень та методичних рекомендацій щодо здійснення процесів трансформації сфери соціально-комунальних послуг регіону. Для досягнення цієї мети вирішувались наступні завдання:

- вивчення організаційно-економічних особливостей економічної трансформації як методу вирішення складних господарських явищ;
- вивчення особливостей сфери соціально-комунальних послуг як об'єкту організаційно-економічної трансформації;
- розробка системних засад проведення трансформації сфери соціально-комунальних послуг;
- аналіз процесів трансформації сфери соціально-комунальних послуг у регіоні;
- розробка пропозицій щодо делегування права власності на засоби виробництва;
- розробка пропозицій щодо делегування права виробництва соціально-комунальних послуг;
- удосконалення методів регулювання діяльності суб'єктів господарювання у сфері соціально-комунальних послуг;
- вдосконалення методології моніторингу виробництва і споживання соціально-комунальних послуг.

Об'єктом дослідження є процеси управління ринковою трансформацією регіонального комплексу соціально-комунальних послуг.

Предметом дослідження є теоретичні положення і методичні рекомендації щодо здійснення процесів трансформації сфери соціально-комунальних послуг у регіоні.

Методи дослідження. Для розв'язання поставлених завдань в роботі використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи дослідження. Зокрема, методи аналізу і синтезу – для класифікації видів комунальних послуг, методи логічного узагальнення – для визначення сутності інформування поняття "соціально-комунальні послуги", методи статистичного аналізу – для оцінювання стану і тенденцій розвитку комунальних послуг у регіонах України, методи індексного аналізу – для здійснення відносних оцінювань комплексу соціально-комунальних послуг у регіоні і їх порівняння з оцінками комплексу комунальних послуг в інших регіонах.

Інформаційною базою дослідження були інформаційні матеріали Державного Комітету статистики України, Головного управління статистики у Львівській області та Головного управління статистики у Тернопільській областях.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у розвитку теоретичних положень визначення сутності категорії "комплекс соціально-комунальних послуг регіону", як об'єкту соціального та економічного управління, формулювання напрямків трансформації соціально-комунальних послуг стосовно ринкових умов господарювання. Зокрема:

1. Вперше:

- запропоновано визначення поняття "соціально-комунальні послуги регіону", як послуги, виробництво і споживання яких здійснюється у регіоні суб'єктами господарювання усіх форм власності;
- запропоновано методологічні засади організації статистичного оцінювання і моніторингу стану розвитку соціально-комунальних послуг за групами комплексу послуг.

2. Удосконалено:

- класифікацію напрямків трансформації комплексу комунальних послуг регіону, серед яких виділено напрямки, організаційно-методичного управління, делегування права виробництва комунальних послуг;

- класифікацію комунальних послуг регіону за ознакою функціональної необхідності. Виділено три найважливіші види функціональних послуг: соціально-комунальні послуги першої необхідності; соціально-комунальні послуги з реалізації потреб забезпечення соціального функціонування населення і громади; соціально-комунальні послуги з реалізації потреб організації виробничої діяльності;

Практичне значення отриманих результатів. Практична цінність отриманих результатів полягає в удосконаленні формулювання основних положень понятійного апарату теорії управління соціальними і комунальними послугами та методологічних засад трансформації сфери соціально-комунальних послуг у регіоні. Цьому сприяють сформульовані автором визначення понять "соціально-комунальні послуги регіону", розроблена класифікація соціально-комунальних послуг, класифікація напрямків трансформації соціально-комунальних послуг, методологічні засади здійснення трансформації окремих видів послуг.

Розроблені теоретичні положення та практичні рекомендації щодо трансформації соціально-комунальних послуг розглянуті головним управлінням економіки Тернопільської обласної державної адміністрації і рекомендовані до впровадження (довідка № 04/7-369 від 18.05.2006 р.), виконавчим комітетом Тернопільської міської ради при розробці програми соціально-економічного розвитку м. Тернополя на 2006 рік (довідка № 823/06 від 03.07.2006 р.).

Окремі положення дисертації використовуються у навчальному процесі Тернопільського державного університету при викладанні дисципліни "Муніципальний менеджмент" (довідка № 124-06/1157 від 05.07.2006 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною працею, а нові наукові результати, які винесені на публічний захист, отримані одноосібно автором. Внесок здобувача в колективні наукові праці конкретизовано у списку публікацій.

Апробація результатів. Результати дисертаційного дослідження доповідалися, обговорювалися і отримали позитивну оцінку на науково-практичній конференції "Ефективність державного управління "(Регіональний аспект) 22 січня 2001р. м.Львів ЛФ УАДУ; першій міжнародній науковій конференції студентів та молодих вчених "Управління розвитком соціально-економічних систем і глобалізації підприємництва, стале економічне зростання" (Донецьк ДОННУ, 2001); другій міжнародній конференції молодих вчених "Управління розвитком соціально-економічних систем (ДОННУ, 2002).

Наукові результати дослідження доповідались, обговорювались і отримали позитивну оцінку на наукових семінарах кафедри державного та муніципального управління Тернопільського державного університету.

Публікації. За результатами наукових досліджень опубліковано 10 наукових статей у фахових виданнях загальним обсягом 3,2 д.а., з яких 3,0 д.а. належить особисто автору.

РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТРАНСФОРМАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ СОЦІАЛЬНО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

1.1. Регіональний комплекс соціально-комунальних послуг як об'єкт управління

В основному формулювання визначення “регіональний комплекс соціально-комунальних послуг” ми покладаємо визначення поняття “комунальні послуги”.

У сучасній економічній літературі термін “комунальні послуги” має звужене і розширене трактування. Згідно першого з цих трактувань, комунальні послуги – це послуги, що надаються населенню для підтримання та забезпечення побутових умов за місцем проживання [39, С.805]. “Комунальні послуги (від французького *commune* – общинний)” – послуги, що надаються населенню і пов’язані з підтриманням і забезпеченням побутових умов в місцях домашнього перебування людей (водопостачання, теплопостачання та ін.) [79, С.152]. Розширене трактування поняття “комунальні послуги” пов’язане з поясненням функцій комунальної власності. Існують різні підходи щодо трактування функцій комунальної власності. Перший з них пов’язується з “децентралізуючою” функцією комунальної власності, яка повинна була сприяти посиленню впливу місцевої влади на противагу центральним органам управління і підвищенню ефективності управління. Особливість виділення цієї функції пояснювалась необхідністю руйнації монополізму державної власності і тоталітарного централізованого управління. [92, С.52].

В іншому варіанті “функціонального” підходу зверталась увага на здатність комунальної власності задовольнити певні потреби населення (в комунальних послугах, послугах зв’язку, транспорту, освіти) [87]. Такий підхід дозволяє через розгляд зовнішніх проявів комунальної власності виявити деякі відмінні її риси, але не виявляє об’єктивних закономірностей її функціонування.

Поняття комунальна власність у законодавстві України виникло в грудні 1990 року з прийняттям Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування”. В цьому Законі зазначено, що комунальна власність становить основу місцевого самоврядування, а також, що управління комунальною власністю здійснюють від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування. До комунальної власності було віднесено майно, що передається безоплатно колишнім СРСР і Українською РСР, іншим суб’єктам, а також майно, що набувається місцевими радами народних депутатів за рахунок належним їм коштів.

В лютому 1991 року було прийнято новий Закон Української РСР “Про власність”, яким визнано правовий режим майна комунальної власності. Згідно із ст.31 цього Закону комунальну власність як власність адміністративно-територіальних одиниць, поряд із загальнодержавною власністю, віднесено до державної власності. Суб’єктами права комунальної власності визначено адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних рад народних депутатів. Управління державним майном було покладено від імені народу (населення адміністративно-територіальних одиниць) на Верховну Раду і місцеві ради народних депутатів, а також на уповноважені ними державні органи.

Фактично право комунальної власності почало здійснюватися з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 311 від 5 листопада 1991 року “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальної власності).

Передача майна здійснювалася міністерствами та відомствами України, органами уповноваженими управляти державним майном. Встановлювалася процедура передачі майна до комунальної власності по вертикалі місцевих рад та їхніх виконкомів. Розмежування майна між власністю областей, міст Києва та Севастополя і власністю районів, міст обласного підпорядкування, районів у

містах Києві та Севастополі здійснювали облвиконкоми, Київський та Севастопольський міськвиконкоми.

Розмежування майна між власністю районів, міст обласного підпорядкування і власністю районів у містах, містах районного підпорядкування, сіл і селищ здійснювали відповідні міські та районні виконавчі комітети.

Передача майна здійснювалася безоплатно. У процесі формування комунальної власності визначено право обласної комунальної власності, право районної комунальної власності, право міської комунальної власності, право сільської та селищної комунальної власності.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування та комунальної власності в Україні стало прийняття 26 березня 1992р. нової редакції Закону (в новій редакції він мав назву Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”), в якому місцеве та регіональне самоврядування закріплювалося як основа демократичного устрою влади в Україні.

В цій редакції Закону намітився відхід від дуалістичної теорії та передбачалося впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування у їх класичному вигляді. Міське та регіональне самоврядування розглядалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. При цьому територіальною основою місцевого самоврядування визначалися село, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область.

Вперше було визначено фінансово-економічну базу місцевого та регіонального самоврядування. Так, фінансово-економічну базу місцевого самоврядування згідно з Законом становили:

- природні ресурси (земля, надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), розпорядження якими відповідно до законів України здійснюється сільськими, селищними і міськими радами народних депутатів;
- місцеве господарство, комунальна власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території;
- фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів рад народних депутатів та інших органів місцевого самоврядування.

Важливим новим кроком становлення комунальної власності як окремої самостійної форми власності стало прийняття 28 червня 1996 року Конституції України. Нова Конституція України визначила принципово нові правові засади функціонування комунальної власності та її економічної природи. Згідно з Конституцією комунальна власність запроваджується як окрема форма власності. Комунальна власність є власністю відповідної територіальної громади. Сама територіальна громада розглядається як спільність громадян України – жителів міста, села та селища або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що утворює окреме поселення, наділене правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Отже, суб'єктом права комунальної власності за Конституцією є територіальна громада, а від її імені – представницький орган місцевого самоврядування, що обирається жителями міста, села, селища або об'єднання сіл.

Комунальна власність є самостійною і рівноправною формою власності поряд з такими, як державна, приватна та ін. За своєю економічною природою комунальна власність є колективною формою власності, оскільки відображає

відносини колективного присвоєння жителями міст, сіл, селищ або об'єднання сіл коштів, об'єктів і майна цієї власності, ставлення їх до них як до своїх. Територіальна громада, маючи статус територіального колективу громадян України, є колективним власником коштів, об'єктів майна комунальної власності.

Відповідно до Конституції України запроваджено дві форми спільної власності територіальних громад. Перша форма спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах охоплює ті об'єкти спільної власності громад, які перебувають в управлінні обласних і районних рад. Друга форма спільної власності територіальних громад виникає шляхом об'єднання територіальними громадами на договірних засадах об'єктів комунальної власності для виконання спільних проектів.

Більш детально особливості реалізації права комунальної власності в Україні регламентовано чинним Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі – Закон), ухваленим у 1997 році.

Законом також визначено правомочність органів місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності. Зокрема, вони можуть здійснювати з такими об'єктами усі майнові операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування юридичним чи фізичним особам, здавати в оренду, продавати й купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їх відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Законом визначені повноваження рад та їх виконавчих органів щодо управління об'єктами права комунальної власності. Зокрема, встановлено, що доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються виключно відповідною радою. Встановлено, що доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів розвитку.

Законом встановлені обмеження щодо раціонального і ефективного використання об'єктів права комунальної власності. Так, визначено, що майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні послаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Вказаним Законом встановлені державні гарантії захисту права комунальної власності. Визначено, що право комунальної власності захищається Законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Встановлено, що об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу за винятком випадків, передбачених Законом.

Закон надав сільським, селищним, міським, районним у містах радам право на внесення пропозицій про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад. Цим радам також надане право на переважне придбання у комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення потреб громад. Вказаним радам надане право мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

З прийняттям Закону на практиці була запроваджена лише одна форма комунальної власності – власність територіальної громади. Прикінцевими та перехідними положеннями цього Закону встановлено, що майно, яке до прийняття Конституції України було передано державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та набуто ними на інших законних підставах, є комунальною власністю відповідних територіальних

громад сіл, селищ та міст. Було також визначено, що майно, яке було передане до набуття чинності Конституції до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст. Управління цим майном здійснюють обласні та районні ради або уповноважені ними органи. Відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу.

Рядом працівників підкреслюються особливості комунальної власності, зокрема такі:

1. Комунальна власність є основою економічної незалежності і самостійності місцевого самоврядування. І це дійсно так, оскільки отримання плати за користування комунальним майном є основним джерелом поповнення місцевого бюджету. Таким чином в органів місцевого самоврядування з'являється можливість проведення активної політики в галузі підвищення ефективності організаційної і виробничо-господарської діяльності на благо територіальних громад.

2. Комунальна власність є одним із основних інструментів соціального захисту і підтримки населення територіальної громади [42].

Виділяється більш широкий спектр особливостей (мотивів) створення та функціонування комунального сектору: [52]

- суспільне володіння підприємствами, викликане історичними причинами;
- потреба в функціонуванні галузей економіки на всій території країни або в межах територіальних громад;
- недостатність приватного підприємництва;
- небезпека монополізації конкретної діяльності приватними підприємствами.

Комунальна власність – це та економічна база, за допомогою якої з'являється можливість покращувати і полегшувати умови життя місцевого населення. Так, існування муніципальної власності в Великобританії та Німеччині ще в ХІХст. сприяло зміні умов праці робітників підприємств (скороченню робочого дня, підвищенню заробітної плати, зниженню дитячої

смертності). Муніципальні органи влади брали на себе значну частину витрат по утриманню недієздатних членів суспільства (дітей, престарілих, інвалідів).

Таким чином, об'єктивна необхідність функціонування комунальної власності обумовлена потребою виражати інтереси територіальних громад, та створення умов для децентралізації управління і розвитку місцевого самоврядування. Але інтереси громад можуть реалізовуватись лише тоді, коли є економічна основа – власність. Такою основою в даному випадку є комунальна власність.

У зв'язку з неоднозначністю формулювання поняття “соціально-комунальні послуги” на основі аналізу теоретичних положень з пояснень і організації комунальних послуг як об'єкту управління ми пропонуємо за основу визначення поняття соціально-комунальних послуг взяти функціональний підхід, тобто підхід, при якому комунальними послугами називаються ті, що виробляються комуною, муніципалітетом, територіальною громадою. Однак, враховуючи процеси приватизації майна комунальної власності, що відбулися і продовжують відбуватися в Україні, соціально-комунальними послугами слід назвати послуги, що виробляються і споживаються за місцем проживання або праці населення і здійснення яких відбувається при організаційному, фінансовому тощо сприянні місцевих органів влади. Відповідно, системою відносин у сфері соціально-комунальних послуг регіону названо матеріальні, економічні, правові, інформаційні відносини, що здійснюються у взаємозв'язку: (рис. 1.1)

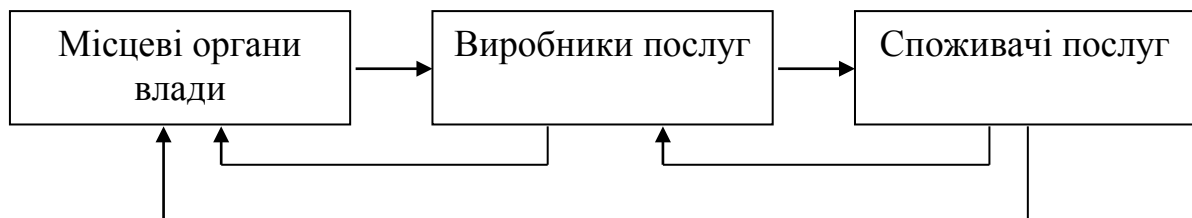


Рис. 1.1. Система відносин у сфері соціально-комунальних послуг регіону

Сукупність соціально-комунальних послуг, стан і якість виробництва яких є предметом діяльності місцевих органів влади, пропонується структурувати на три групи: послуги нагальної життєвої необхідності; послуги із забезпечення соціальних потреб населення і територіальної громади; послуги із сприяння економічній діяльності. Детальніша структуризація соціально-комунальних послуг показана на рис. 1.2.

На нашу думку, сукупність суб'єктів господарювання, функцією яких є виробництво соціально-комунальних послуг у регіоні (області, населеному пункті, районі) і діяльність яких ґрунтується на єдиних засадах державного та муніципального управління і регулювання, являє собою регіональний комплекс соціально-комунальних послуг.

Зміст управління і характер відносин у системі управління регіональним комплексом соціально-комунальних послуг визначається в першу чергу об'єктами комунальної власності.

Відповідно до ст.35 Закону України "Про власність" до об'єктів комунальної власності належить: майно, що забезпечує діяльність відповідних Рад та утворених ними органів; кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти народного господарства; майно закладів освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування, майно підприємств, місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, включаючи націоналізоване майно, передане відповідним підприємствам, установам, організаціям, інше майно, необхідне для забезпечення економічного та соціального розвитку відповідної території, а також майно, передане у власність адміністративно-територіальної одиниці іншими суб'єктами власності [100].

У ст.142 Конституції України зазначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землі, природні ресурси, які є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти іншої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [101].

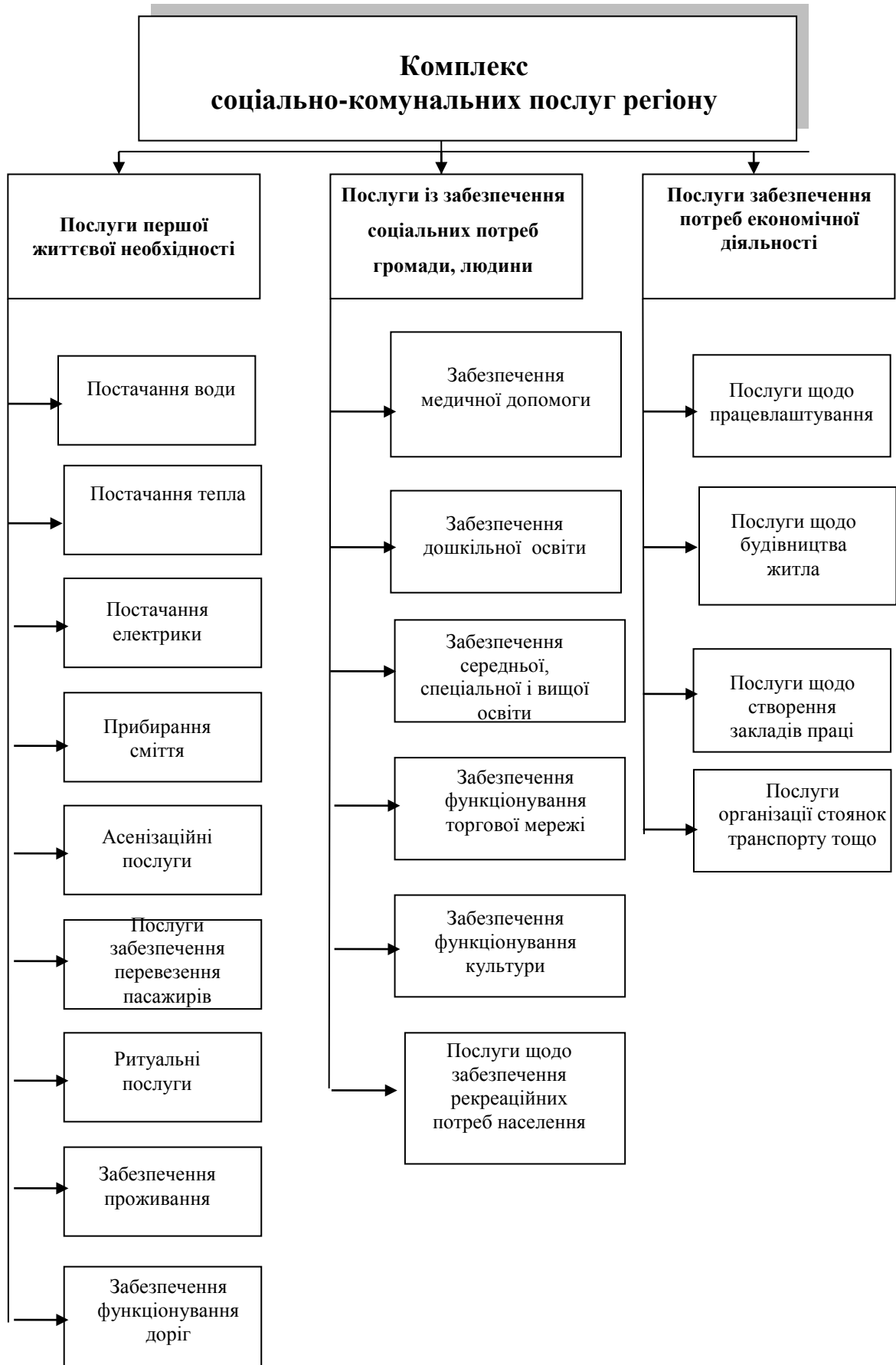


Рис. 1.2. Класифікація видів соціально-комунальних послуг регіону

Однак повніший перелік об'єктів комунальної власності дано у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно зі ст. 60 якого “територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі і банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємства, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження” [40].

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Не зважаючи на таку деталізацію об'єктів права комунальної власності, закон має істотний недолік, який полягає в тому, що в ньому відсутні критерії, які б визначали особливості комунальної власності, як це зроблено в Законі України “Про власність”. За цим законом до об'єктів права комунальної власності може належати будь-яке майно, “необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території” (ст.35) [100].

Як бачимо до комунальної власності відноситься досить широке коло об'єктів, причому кожен з них характеризується певними особливостями. Для того, щоб проводити дослідження особливостей управління комунальною власністю, необхідно згрупувати ці об'єкти за певними ознаками. Шляхом логічного аналізу можна виділити наступні ознаки за якими класифікується комунальна власність: речова ознака, мета створення, ступінь монополізації, функціональне призначення.

1. За речовою ознакою об'єкти комунальної власності можуть бути поділені на речові і неречові.

До речових можна віднести грошові засоби, цінні папери, патенти і т.д. особливість управління даними об'єктами полягає в тому, що нематеріальні

активи одержуються з метою отримання прибутку, або самі по собі є доходом (податкові надходження).

Речові об'єкти, в свою чергу, можна поділити на: комунальні підприємства, комунальні установи та інші види комунального майна.

Кожен зазначений речовий об'єкт, зокрема, теж має певні особливості.

Перш за все це стосується комунальних підприємств. Будь-яке підприємство є складним майновим комплексом, що включає не тільки матеріальні (нерухомість, обладнання і т.д.), але й нематеріальні (технології, підприємницька здатність, кваліфікація персоналу) види активів. Таким чином, віднесення комунальних підприємств до речових об'єктів досить умовне. Зазвичай, будь-яке підприємство створюється з метою отримання прибутку, однак ця межа не є обов'язковою у випадку з комунальними підприємствами. Досить часто при створенні комунального підприємства метою є не стільки отримання прибутку, скільки надання населенню необхідних послуг.

Комунальні установи (установи освіти, охорони здоров'я, культури, спорту і туризму) відрізняються тим, що створюються в першу чергу саме для надання необхідних населенню послуг.

Інші види комунального майна представлені досить широко. До них відносяться, в першу чергу, об'єкти нерухомості (земля, будівлі і споруди, шляхи, об'єкти інженерної інфраструктури, житловий і нежитловий фонд, пам'ятники історії та архітектури і т.п.). Вони в сукупності створюють природне і вбудоване середовище життєдіяльності територіальної громади.

2. Об'єкти комунальної власності можуть бути поділені на такі, які створені для отримання прибутку (це не означає, що прибуток від їх експлуатації отримується) і на такі, які створені для інших цілей (соціальних, політичних, інфраструктурних). В даному випадку необхідно звернути увагу на слова "створені для", оскільки отримання прибутку, в принципі, можливе від будь-якого об'єкта. До перших можна віднести наприклад, комунальні магазини, а до других – школи.

3. За ступенем монополізації об'єкти комунальної власності можуть бути розмежовані на: об'єкти, управління якими зіштовхується з конкуренцією з боку комерційних організацій (наприклад крамниці, заклади громадського харчування) і об'єкти (підприємства), що є монополіями (водоканал, теплокомуненерго). Якщо приватизація перших можлива, то приватизація останніх недоцільна, так як приведе до монопольного зростання цін.

4. За функціональним призначенням об'єкти комунальної власності можуть бути поділені на житлові, адміністративні, виробничі, торгівельні (рис. 1.3.).

Таким чином, застосування класифікації за речовою формою і за метою створення дозволяє виявити мету управління конкретним об'єктом комунальної власності і, відповідно, вибрати спосіб використання конкретного об'єкта комунальної власності. Класифікацію об'єктів комунальної власності за ступенем монополізації нами рекомендується застосувати для вибору способу використання об'єкта, виходячи з наступного: у зв'язку з діяльністю територіальної громади, об'єкти, що є монополіями повинні залишатися в складі комунальної власності і управлятися або безпосередньо територіальною громадою, або через створення комунального підприємства; об'єкти ж, що не витримують конкуренції можуть бути приватизовані або здані в оренду. Поділ об'єктів за функціональним призначенням дозволяє виявити можливість їх перепрофілювання і зміни форми власності.

З впровадженням ринкових відносин склались особливості управління комунальною власністю, які полягають у наступному:

По-перше. В процесі формування та функціонування комунальної власності склались цілісні системи різнопрофільних підприємств, установ і організацій (житлово-комунальні, освіти, охорони здоров'я, земля, нерухомість та ін.), які об'єднані єдиною формою власності. Межі управління ними не забезпечують комплексного впливу на активи і обов'язки цих об'єктів. Виникає об'єктивна необхідність створення механізму управління цілісним організмом, тобто комунальною власністю.

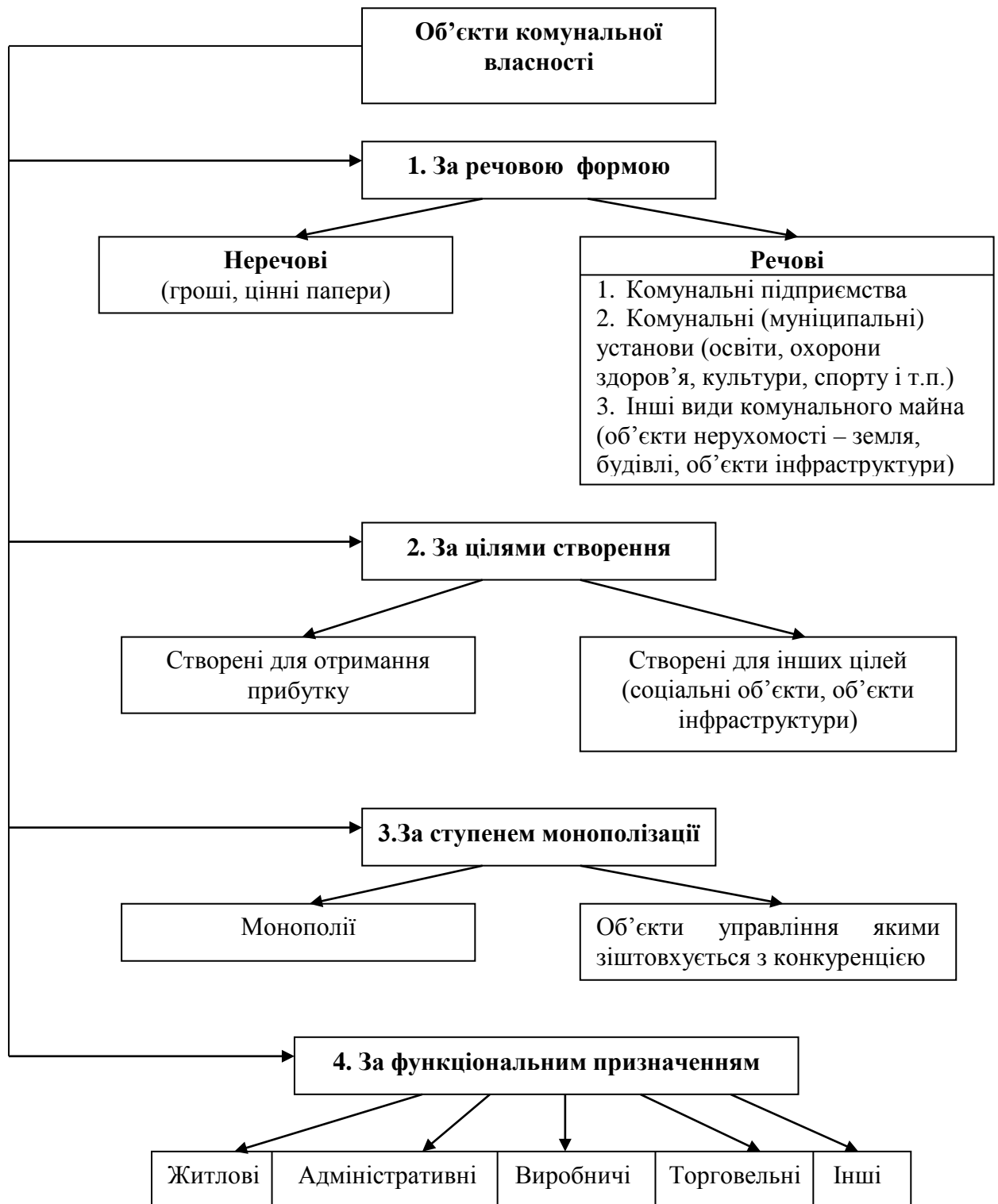


Рис. 1.3. Класифікація об'єктів комунальної власності

По-друге. Управління комунальною власністю – це управління інтересами територіальної громади, які реалізуються через товари і послуги комунальних підприємств і установ.

По-третє. Процес формування і функціонування комунальної власності як об'єкта управлінської діяльності виникає одночасно зі становленням його головного суб'єкта, тобто власника. Інтерес власника – чиновника (керівників різного рангу) в значній мірі полягає в сфері розподільчих відносин власності. Це в повній мірі відображається на стані речового комплексу комунальної власності.

Проблеми ефективної реалізації комунальної власності безперечно повинні бути першочерговою турботою населення територіальної громади як персоніфікованого власника. Однак поки що вона є такою лише номінально. Якщо буде знайдено спосіб як зробити населення ефективним власником, то лише тоді з'явиться потреба ефективно управляти належним йому майном – комунальною власністю.

По-четверте. Управління власністю ґрунтується і на інших механізмах, що передбачають використання різних методів і створюють багатоваріантність розв'язання виробничих і комерційних завдань.

Наведений перелік особливостей управління комунальною власністю свідчить про появу в українській економіці такої форми управління, яка, виникаючи з різноманіття видів власності, реалізує себе через них і для них. Це, в свою чергу, потребує докорінного переосмислення суті управління складними і суперечливими відносинами, що складаються сьогодні в межах територіальної громади, в тому числі і відносинами комунальної власності.

Досліджуючи управління комунальною власністю, доцільно вирізнити два рівні управління. Перший рівень пов'язаний з управлінням усім комплексом комунальної власності. Тут територіальна громада повинна прийняти рішення відносно способу використання того чи іншого об'єкта комунальної власності виходячи з поточних і довгострокових переваг того чи іншого способу. Під способом управління, в даному випадку можна розуміти приватизацію або оренду об'єкта, муніципалізацію і т.п. На другому рівні управління (у випадку прийняття рішення про муніципалізацію) розв'язується питання про безпосереднє управління тим чи іншим об'єктом, наприклад, про

фінансову, кадрову, маркетингову політику комунального підприємства, застосування організаційних, економічних і соціально-психологічних методів управління і т.д. В даному дослідженні увага приділяється обом рівням управління.

Управління власністю поширює свою дію на різноманітні об'єкти власності у вигляді майна, товарів, грошей, цінних паперів. У той же час управління власністю включає і вплив на відносини між власниками, які виникають у процесі виробництва, розподілу, обміну, споживання об'єктів власності. Важливо розглянути з цієї точки зору відносини власності.

В поняття "відносини власності" включаються, з одного боку, відносини власника до "своєї речі", тобто майнові, суб'єктно-об'єктні відносини між суб'єктом і об'єктом. Ці первинні відносини є матеріальною передумовою відносин між суб'єктами власності, тобто суб'єктно-суб'єктних відносин. Останні – це економічні відносини, які виникають з приводу власності, відбивають майнові взаємозв'язки суб'єкта з іншими суб'єктами. Дана група відносин відображає соціально-економічний характер і обумовлює насамперед форми розподілу майна, продукції, товарів, доходів, інших цінностей між власниками. Сконцентруємо увагу на відносинах "суб'єкт власності – об'єкт власності" і "суб'єкт власності – суб'єкт власності", що представляють основні типи відносин власності. Загальна схема таких відносин у їхньому взаємозв'язку зображена на рис. 1.4.

Виділення суб'єктно-об'єктної сторони відносин власності обумовлено тією обставиною, що поза конкретизацією суб'єктів, персонажів відносин власності не може бути раціональної організації господарської системи. Більше того, в умовах командно-розпорядницької, надмірно одержавленої, а іноді і ринкової економіки відбувається підміна власників, коли формально проголошений юридичний власник не є повновладним господарюючим суб'єктом. Відбувається втручання у відносини власності, узурпації власницьких прав з боку пануючих суб'єктів, політичних структур в особі очолюючих структур. Тому центральною передумовою дбайливого ведення

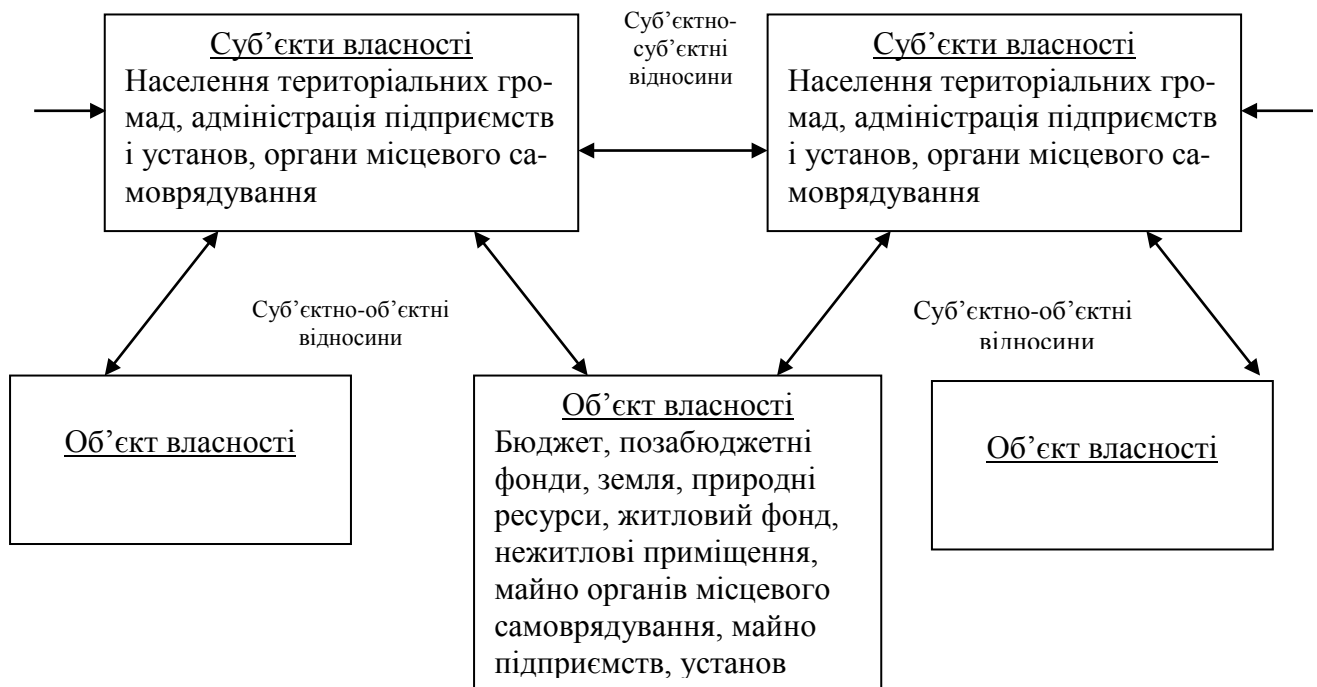


Рис. 1.4. Структура відносин комунальної власності

економіки, результативного управління власністю служить чітке виділення суб'єктів і об'єктів власності і встановлення законодавчо закріплених прав, норм, правил, відносин між ними. Звичайно, цілком легалізувати відносини власності не завжди вдається, в дечому вони можуть залишатися неявними.

Природа відносин "суб'єкт – об'єкт власності" має свої особливості.

Відносини, що виникають між суб'єктом власності й об'єктом власності, характеризують одночасно ступінь володіння об'єктом з боку суб'єкта, його прав на об'єкт і вид функції, що реалізуються суб'єктом у процесі практичного втілення відносин власності, ступінь і характер використання суб'єктом своїх прав. Щодо зв'язків між суб'єктами й об'єктами, необхідно розрізняти відносини володіння, користування, розпорядження, що представляють одночасно юридичні, правові, і економічні категорії.

Без поділу відносин суб'єкта і об'єкта на основні види – володіння, користування, розпорядження – дуже важко зрозуміти суть цих відносин. Необхідно чітко розрізняти і виділяти власника-володаря, власника-

користувача, власника-розпорядника, особливо в тих випадках, коли це не одна і та ж сама особа.

Володіння – початкова, вихідна форма власності, що відображає юридичну, документально закріплену фіксацію суб'єкта власності, або факт реального володіння об'єктом. Володіння є первинною формою, яка посідає в цьому змісті чільне місце. Але володіння виступає статичною характеристикою відносин власності, це номінальне право або практична можливість використовувати об'єкт, далеко не завжди втілене в предметну, сутнісну реалізацію такої можливості. Власник, якому належить об'єкт, може мати право, що засвідчене наявністю необхідних документів або просто є визнаним як факт, не здійснюючи це право, не користуючись ним. Окремі власники здавна делегували повноваження розпорядження своєю власністю менеджерам, зберігаючи при цьому за собою одержання доходів від власності. Так що володіння, узятє окремо, ще не є повною мірою власністю в соціально-економічному розумінні цього слова, що припускає не тільки володіння, але і розпорядження та використання об'єкту.

У ряді випадків володіння перетворюється у формальне, декларативне право, яким власник не користується, а часом і не знає, як користуватися, і не прагне до того. Подібна ситуація мала й усе ще має місце з державною власністю, власником якої формально є народ. В інших випадках спостерігається, що функція володіння відділена від юридичного власника і передана іншому суб'єкту, що, не являючись власником власності по статусу, фактично розпоряджається нею і використовує її. Так, наприклад, державні органи, не будучи юридично власниками державної власності (таким номінально є держава в особі народу), фактично виступають у ролі власників. Вони здають в оренду і навіть продають державну (загальнонародну, суспільну) власність, можуть використовувати її самі, а іноді і привласнювати, не маючи на це відповідних повноваження від номінальних власників.

Користування означає застосування об'єкта власності відповідно до його призначення на розсуд і бажання користувача. Володіння і користування

власністю можуть об'єднуватися в руках одного суб'єкта або бути розділеними між різними суб'єктами. Останнє означає, що користуватися річчю можна, не будучи її власником. І навпаки, можна бути власником і не користуватися об'єктом власності, передавши це право іншому суб'єкту. Так, наприклад, найманий робітник використовує засоби виробництва, не являючись їх власником, а, скажемо, власник готелю сам ним звичайно не користується.

Якщо користувач не є власником чи розпорядником об'єкта власності, то він здійснює відносини користування, керує об'єктом власності як користувач протягом конкретно обговореного терміну і відповідно до умов заданими йому суб'єктом власності в особі власника чи розпорядника.

Розпорядження представляє в сучасних умовах найбільш всеосяжний, вищий спосіб реалізації відносин між об'єктом і суб'єктом власності, що дає суб'єкту право і можливість управляти об'єктом, використовувати його в рамках закону аж до передачі іншому суб'єкту, трансформувати, перетворювати в інший об'єкт і навіть ліквідувати. Суб'єкт, що володіє правом розпорядження, має можливість реалізувати основні повноваження власника: встановлювати шляхи застосування об'єкта власності, укладати угоди (продажі, здачі в оренду, дарування) стосовно об'єкта власності. Фактично власник одержує право і реальну можливість розпоряджатися об'єктом власності. Так що власник є дійсним лише тоді, коли він є власник-розпорядник. Делегування, передача прав розпорядження означає по суті передачу повноважень власника в інші руки.

Необхідно виділити форми обмеженого розпорядження власністю, які визначені законодавцем як право господарського відання і право оперативного управління [100].

Право господарського відання (Підприємство володіє, користується і розпоряджається). У статутах цих підприємств закладаються повноваження підприємства, визначається мета та завдання організації, визначаються відповідні показники. Власник укладає контракт з керівником підприємства тощо. Статут підприємства затверджується власником, державним органом або

органом місцевого самоврядування. Підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями всім закріпленим за ним майном, на яке, відповідно до закону, може бути звернено стягнення на вимогу кредиторів. Обмеження полягає в зобов'язанні розпорядника питання продажу, приватизації, відчуження, оренди, утворення інших підприємств тощо узгоджувати з власником, тобто з фондом майна міста, депутатськими комісіями і з рішенням, прийнятим сесією міськради. Тарифи та ціни на продукцію та послуги, фінансова діяльність, система оплати праці теж визначається власником, радою або виконавчим органом.

Право оперативного управління – форма обмеженого розпорядження для бюджетних установ, шкіл, дошкільних закладів, медичних закладів тощо. Фактично тут більшою мірою має місце використання, аніж розпорядження, бо власник (місто) обмежує права суб'єкта управління утримуванням та обслуговуванням об'єкта власності без права отримувати навіть орендну плату. Площі в цих об'єктах здаються в оренду міськими або районними органами управління. Керівники цих установ несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями лише коштами, що є в їхньому розпорядженні, тобто виділенні, передбачені міськими та районними бюджетами.

Розглянемо тепер відносини, що виникають між власниками, тобто суб'єктно-суб'єктні відносини, розділивши їх на дві групи: переділ наявної власності і поділ заново створеної власності.

Перша група відносин виникає за умов, коли приходить до поділяти існуючу (створену раніше) власність, здійснювати тимчасовий чи остаточний переділ. Використання об'єкта власності по його призначенню найчастіше супроводжується необхідним розподілом чи перерозподілом функцій відносин власності між двома чи декількома суб'єктами. Це звичайно має місце тоді, коли один і той же об'єкт належить декільком суб'єктам на визначених началах, що типово при сімейній, груповій, колективній власності. За даних умов періодично приходить до вирішувати: що ж кому належить і в якій кількості. Виникає об'єктивна необхідність чи спроба змінити сформовані в минулому

відносини: переділити, передати, одержати в спадщину, взяти в оренду, в борг чи просто відібрати.

Відносини між різними суб'єктами одного об'єкта власності зводяться до поділу функцій, прав, обов'язків кожного власника, виділенню належної йому частки чи частини всього об'єкта, встановленню умов спільного управління і користування об'єктом.

Друга група відносин між суб'єктами власності відображає взаємовідносини потенційних власників з приводу права власності на заново створені ними цінності, що стають новими об'єктами власності. Найбільш типова форма відносин другої групи – відносини з приводу спільного виробництва і розподілу продукції, товарів, послуг. У цьому випадку всі учасники, що приймають участь у створенні нового об'єкта власності мають підстави претендувати на право бути власниками новоствореної власності, виконуючи стосовно неї функції володіння, користування, розпорядження. Претензії і навіть права на нову власність можуть пред'являтися й іншими особами, що не приймали прямої участі в створенні об'єкту, але управляли цим процесом. Свою частку мають право зажадати державні органи у вигляді податків, відрахувань, платежів.

В тій мірі, в якій створення нового продукту сполучено з виникненням доходу і прибутку, наприклад, внаслідок його продажу, учасники творчого процесу вправі розглядати себе як потенційних власників доходу і прибутку, і брати участь у їхньому розподілі. Таким чином відбувається розподіл нового об'єкта власності в його грошовому вираженні, що породжує появу власності у формі грошей.

У першій групі відносини власності вже склалися, об'єкт власності існує, так що проблема відносин полягає в управлінні спільним використанням об'єкта, розподілі функцій відносин власності і повноважень управління.

У другій групі мова йде про присвоєння нового об'єкта власності, його поділ між претендентами, що в принципі представляє більш складну і гостру проблему.

У той же час і проблема перерозподілу вже існуючої власності, її передача з одних рук в інші може загострюватися в періоди революційних перетворень. Так, в українській економіці в процесі її реформування постала проблема перетворення сформованих форм власності, переходу від одних форм до інших, роздержавлення, приватизації. При цьому виникають найрізноманітніші і несподівані претенденти на власність, що пов'язано з реальною погрозою незаконного, протиправного присвоєння власності в явній чи прихованій формах.

Для більш детальної характеристики управління комунальною власністю ми використаємо результати досліджень, які пропонують автори збірника під ред. Морової А.П. Вони виділяють три основних методи аналізу комунальної власності: [91]

1. Функціональний підхід. Суть його полягає в тому, що в змісті відносин комунальної власності присутні різноманітні функції (користування, оренда, купівля, продаж, приватизація тощо), виконавцями яких є конкретна юридична особа або фізична особа. А оскільки ці функції завжди є спрямованими на об'єкт, то дана особа виступає в якості власника об'єкта комунальної власності, тобто отримує право і реально здійснює відповідні функції відносно даного об'єкта, і присвоює його корисний ефект.

2. Присвоювальний підхід. Економічне присвоєння взагалі – це спосіб життєдіяльності суспільства, розглянутий в аспекті виробництва і споживання матеріальних умов життя. Кожний житель територіальної громади, займаючись виробничою діяльністю, створює для себе певні матеріальні умови життя. В той же час ця діяльність є вихідною для створення і споживання усіма жителями територіальної громади в цілому (бюджет, різноманітні послуги комунальних підприємств і установ та ін.).

Таким чином, в процесі виробництва створюється певна власність. В результаті відчуження від неї якої-небудь частини (наприклад, у вигляді місцевих податків) з'являється нова комунальна власність (бюджет). Тобто територіальна громада (її населення) ніби то приймає участь в цілому

виробництві і колективно присвоює частину заново створеного продукту – матеріальні умови життя територіальної одиниці в цілому; використовує їх у власних інтересах.

Присвоюваний підхід дослідження відносин власності, на наш погляд, розкриває весь комплекс змісту комунальної власності: визначає роль і місце суб'єкта, який виробляє, присвоює і споживає її, вступаючи в гаму виникаючих при цьому суб'єктно-об'єктних і суб'єктно-суб'єктних відносин. Причому, виходячи з даного аспекту аналізу, з впевненістю можна сказати про колективний (корпоративний) спосіб життєдіяльності міського або сільського поселення.

3. Через інтереси. Про соціально-економічний характер тої чи іншої форми власності можна говорити лише після аналізу того, чиї інтереси, і яким чином ця форма власності реалізує. Чому це важливо? Справедливо стверджують автори курсу “Політична економіка”, що економічні інтереси – це збуджувальні мотиви господарської діяльності, обумовлені їх місцем в системі відносин власності і суспільного поділу праці, відповідно до їх потреб [71]. Вони самі формуються в процесі спільної праці людей, тобто в рамках визначених економічних відносин. З іншого боку, економічні відносини є первинними по відношенню до інтересів, завжди проявляються через них. Отже інтереси – це потужна сила будь-якого економічного механізму.

Повертаючись до комунальної власності, слід відзначити, що виходячи з її назви в принципі зрозуміло, чиї інтереси вона реалізує. В першу чергу – це інтереси населення територіальної громади, що впливає із складу її об'єктів, які в основному носять соціальну направленість і покликані функціонувати на задоволення різних потреб жителів.

Реалізується інтерес населення в комунальній власності через товари і послуги: утримання комунального житла, забезпечення комунальними послугами, надання медичних послуг, задоволення потреб в дитячих дошкільних закладах і отриманні загальної середньої освіти, виплата різних допомог з бюджету і т.д.

Інтереси іншого власника – органів місцевого самоврядування – полягає в тому, щоб об'єкти комунальної власності задовольняли ті потреби, які сьогодні необхідні міським або сільським жителям: забезпечити нормальну роботу місцевих підприємств і установ (фінансування в достатньому об'ємі, сприятливий режим роботи тощо), постійно здійснювати моніторинг соціально-комунальних послуг з метою своєчасного реагування на неефективну її реалізацію (один з критеріїв – відсутність скарг громадян на їх діяльність).

1.2. Суть і завдання трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг

Регіональний комплекс соціально-комунальних послуг як сукупність суб'єктів господарювання різних форм власності, що виробляють комунальні і соціальні послуги для забезпечення потреб населення, перебуває у стані змін, у зв'язку з переходом до ринкових відносин. Ці зміни називають різними термінами, зокрема, “реформування”, “реструктуризація”, “трансформація” та ін. Найбільш часто використовуються терміни “реструктуризація”, “трансформація”.

Аналіз літературних джерел показує, що між термінами “трансформація” і “реструктуризація” є багато спільного, однак є і відмінності. Зокрема, реструктуризацією називають “радикальні зміни у щонайменше одному із трьох напрямків діяльності, а саме у структурі продукції, в основних фондах, у структурі організації підприємства. Реструктуризація, таким чином, може привести до зміни цілей підприємництва і навіть зміни його місії.

На початку 90-х років ХХ століття під реструктуризацією розумівся процес активного розподілу підприємств на більш дрібні економічні одиниці або просто значні зміни в їх організаційній структурі. Вперше, законодавче визначення поняття “реструктуризація” отримало в Законі України “Про банкрутство”, згідно якого, це здійснення організаційно-господарських, фінансово-економічних, правових, технічних заходів, спрямованих на реорганізацію підприємства, зокрема, шляхом його поділу з переходом боргових зобов'язань до юридичної особи, що не підлягає санації, якщо це передбачено планом санації, на зміну форми власності, управління, організаційно-правової форми, що сприятиме фінансовому оздоровленню підприємства, збільшенню обсягів випуску конкурентоспроможної продукції, підвищенню ефективності виробництва та задоволенню вимог кредиторів.

Визначення “реструктуризація” (від англ. *restructuring*) було введено в професійний обіг в Англії на початку 80-х років минулого століття, як разовий,

комплексний процес структурних перетворень, що переводить компанії з виробничого типу організації в ринковий. У такому розумінні дане поняття досить давно не використовується і практикується, в основному, лише в пост-соціалістичних країнах. В країнах з ринковою економікою поняття “реструктуризація” замінено терміном “трансформація”, який передбачає значно більш глибокі комплексні зміни – у так названому “культурному” середовищі, а саме зміни базових цінностей і понять людей, які займаються підприємницькою діяльністю.

Основною причиною проведення трансформації діяльності суб’єктів господарювання, як правило, є низька ефективність його роботи, викликана неможливістю пристосуватись до вимог динамічно мінливого ринку, що зумовлює незадовільні фінансові показники підприємництва, відсутність оборотних коштів, високий рівень дебіторської і кредиторської заборгованості тощо.

На нашу думку, терміном “трансформація” суб’єкта господарювання (галузі, господарського комплексу) слід позначити комплекс змін, які проводяться (чи які слід проводити) з метою підвищення конкурентоспроможності продукції (послуг) в рамках виконання заданої місії. Виходячи з цього метою трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг є подвійною. Вона полягає в тому, щоб забезпечити:

- 1) підвищення рівня комфортності отримання соціально-комунальних послуг населенням регіону;
- 2) підвищення економічної ефективності підприємств, що здійснюють виробництво соціально-комунальних послуг.

Досягнення цієї мети у значній мірі обумовлене розумінням категорії “власність”. Розглянемо підходи до розуміння цього явища більш детально.

Аналіз наукової літератури і нормативно-методичних матеріалів, проведених автором, показав, що існують різні підходи щодо тлумачення соціально-економічного змісту поняття “власність” взагалі, а отже, не існує єдиного підходу до тлумачення змісту трансформації власності.

Набуття власності як мета трансформації відносин власності.

На початку століття Н.Алексєєв визначав “власність” як такі відносини між людьми, при яких право власника на володіння і розпорядження над предметами, що зустрічаються в обмеженій кількості і не відносяться до вищих цінностей відповідає універсальний обов’язок інших людей терпіти владу власника і не вмішуватися в її певні прояви. [18].

Класичне визначення власності в широкому розумінні це “відносини між особою, групою, або об’єднанням людей (суб’єктом) з одного боку, і будь-якою субстанцією матеріального світу (об’єктом) – з іншого боку, що полягає в постійному або тимчасовому, частковому або повному відчуженні, від’єднанні, присвоєнні об’єкта суб’єктом” [89]. Тобто в загальному плані власність представляє собою соціальну фіксацію приналежності якої-небудь речі (об’єкта) певному суб’єкту або, іншими словами, її соціальну персоніфікацію.

Карл Маркс визначив власність як основу будь-якого суспільного устрою. Зокрема він вважав, що не може бути і мови ні про будь-яке виробництво, а отже, і ні про будь-яке суспільство там, де не існує ніякої форми власності – це тавтологія. Привласнення, яке нічого не привласнює, це *contradictio in subjecto*. [55].

В 70-ті і 80-ті роки поняття власності, зокрема співвідношення понять “власність” і “привласнення” активно обговорювались на сторінках журналу “Економічні науки” [69]. Більшість науковців приходять до думки, що власність – це форма привласнення і економічна основа будь-якого суспільства.

Німецький економіст, Бебель І. вважає, що для того, щоб вияснити сутність устрою, яка визначається будь-якою формою власності, потрібно знати наступне:

- що може бути предметом привласнення;
- хто може придбати власність;
- які права визначає власність: використання, продаж, застава;
- які обов’язки покладаються на особи, що мають власність (відповідальність, соціальні обов’язки, податки);

- як набувається власність (привласнення, спадщина, купівля і т.п.) [21].

На початку століття Алексєєв Н. визначав власність як такі відносини між людьми, під час яких люди повинні терпіти владу власника і не втручатися в його діяльність [18].

Толстой Ю.К. вважає, що власність – це відношення особи до речі як до своєї, що їй належить, яке проявляється через володіння, користування та розпорядження нею, а також через заборону втручання всіх третіх осіб в ту сферу господарської системи, на яку розповсюджується влада власника [30]. Павлов В.П. визначає власність як дії з приводу володіння, користування та розпорядження майном в рамках історично складеного способу привласнення.

Суханов Є.А. твердив, що власність представляє собою відносини між людьми через речі, які можуть бути привласнені або належати як матеріальні блага одним особам (їх колективам) і відповідно, є відчуженими від всіх інших осіб [82]. Однак, в 1994 році він переглянув свою позицію (разом з Грибановим В.П.) і дає наступне визначення власності: це відношення певних осіб до матеріальних благ як до своїх, і як до таких, що належать їм. Відповідно всі інші особи відносяться до цих благ як до чужих, тобто не належних їм [31].

Автори підручника “Управление государственной собственностью” дають наступне формулювання власності: це “відносини між особою, групою, або об’єднанням людей (суб’єктом) з одного боку, і будь-якою субстанцією матеріального світу (об’єктом) – з іншого боку, що полягає в постійному або тимчасовому, частковому або повному відчуженні, від’єднанні, присвоєнні об’єкта суб’єктом” [89]. Тобто в широкому розумінні власність представляє собою соціальну фіксацію приналежності якої-небудь речі (об’єкта) певному суб’єкту або, іншими словами, її соціальну персоніфікацію.

Власність визначає цільову функцію, напрямок руху виробничих відносин через виробництво певного продукту, який відповідає вимогам окремого індивіда і суспільства в цілому. В політичній економії власність розглядається як одна з базових економічних категорій. Тому розкриття її змісту базується на методологічних засадах економічної теорії.

Оскільки власність, як форма привласнення має свою економічну структуру, що базується на існуванні суспільного виробництва, то реальну сутність відносин власності складають економічні суб'єкти, економічні об'єкти, економічні відносини [85].

Розглядаючи кожну з цих складових змісту власності в цілому, можна розкрити і зміст певної форми власності.

Проблема співвідношення економічної і юридичної сторін власності вирішується наступним чином: оскільки відносини власності в реальному світі проявляються не інакше як в певній юридичній формі, а основою є певні виробничі відносини, то юридичні відносини будуть виступати юридичною формою реалізації економічних відносин власності (в даному випадку неспівпадання економічного змісту відносин власності з юридичною формою реалізації набуває характеру неспівпадання змісту і форми). Тому виділення особливого, правового змісту власності привело б до невідповідності рівнів у визначенні змісту власності в цілому.

Форма власності – це “синтетичні” відносини. Вони можуть виступати: як умови історично визначеного суспільного устрою; як внутрішня складова економічних відносин; як результат функціонування економічної системи.

Розгляд власності з даних позицій дозволяє визнати її відносинами, що мають економічний відтворюючий характер (до того ж і правову форму у вигляді юридичних відносин). Економічні і юридичні сторони власності втілюються у сукупності, виділяючись в більшій чи меншій мірі у різні періоди процесу суспільного відтворення даної економічної системи. Таким є загальний підхід.

Суб'єкти та об'єкти власності.

Аналіз базових елементів власності, що відображають її суть, передбачає перш за все окреслення суб'єктів та об'єктів власності.

Економічний суб'єкт це фізична чи юридична особа, яка характеризується суспільним поділом праці, власністю в системі відтворення і життєдіяльності з метою створення продукту, виконання робіт, надання послуг відповідно до

принципів економічного життя даної економічної системи, на основі персоналізації інтересів.

Можна виділити наступні первинні характеристики суб'єкта власності:

- по-перше, економічне відокремлення внаслідок суспільного поділу праці, що проявляється як в обмеженні певної сфери діяльності, так і в залежності від діяльності інших економічних суб'єктів. Іншими словами, власність дає суб'єкту господарську самостійність, економічну свободу, можливість реалізовувати вільно свої інтереси і отримувати від їх реалізації дохід;
- по-друге, потреба в реалізації інтересів щодо активного використання засобів виробництва на основі високопродуктивної праці;
- по-третє, відповідальність за ефективне функціонування засобів виробництва.

До особливих рис суб'єкта власності можна також віднести завершеність процесу від виробництва до споживача та індивідуальні потреби і інтереси суб'єктів. Суб'єкт привласнення утворює обмежену систему, цілісність якої залежить від багатьох факторів, що покликані забезпечити взаємодію, органічний зв'язок суб'єктів та визначається задоволенням його персоніфікованих потреб в часі і в просторі, які утворюють сферу його життєдіяльності, і об'єднують суб'єкти в єдиний соціально-економічний організм.

Структура суб'єктів власності багатогранна і неоднорідна, і може розглядатись в різноманітних аспектах: за рівнями відносин привласнення; за формами власності; за характером і способом об'єднання виробника із засобами виробництва; за правовим статусом суб'єкта, з врахуванням категорії володіння, розпорядження і користування, за відносинами привласнення.

Структура суб'єктів власності дуже динамічна і пов'язана з встановленням об'єктивних функцій кожного суб'єкта, змінами в системі економічних відносин, виникненням і закріпленням нових соціальних утворень і територіальних об'єднань людей.

Одним із важливих елементів в структурі власності є матеріально-речова складова, яка представляє собою систему об'єктів власності, тобто ті засоби та результати виробництва, що присвоюються людьми і соціальними інститутами.

Об'єкти власності, відображають той аспект системи матеріальних відносин, де в синтезованому вигляді представлені два основних параметри суспільного устрою – міра праці і міра споживання. Міра праці характеризує процес відтворення в суспільстві: особи власника і господаря, а міра споживання – працівника та індивідуума.

Різниця об'єктів (земля, надра, рослинний і тваринний світ, будівлі, споруди, обладнання, предмети духовної і матеріальної культури, цінні папери та інше майно) в середині системи власності характеризує різноманітність форм прояву відносин привласнення і лежить в основі їх виникнення. Власник присвоює і результати господарського використання майна (продукцію, доходи).

Відносини суб'єкта власності до засобів виробництва можуть визначатися такими факторами:

- можливістю вибору альтернатив відносин з власністю;
- застосування механізму реалізації альтернатив, що знаходяться в розпорядженні у власника;
- існуючі параметри суспільства і тенденції їх зміни;
- статус суб'єкта присвоєння в часі і просторі;
- наявність зворотних зв'язків в суспільстві, що визначають існування даного об'єкта як об'єкта управління.

Об'єкти власності можуть класифікуватись за такими ознаками:

- засоби виробництва і предмети споживання;
- рухоме і нерухоме майно;
- речова чи неречова форми тощо.

У відповідності з цим і характер суб'єктно-об'єктних відносин може розглядатися в різних моментах, але в будь-якому випадку становлять їх цілісну економічну систему.

Своєрідний підхід щодо розкриття питання про економічний зміст відносин власності був знайдений Тарасовим А. і Бойко А. Суть даного підходу полягає в тому, що економічний зміст власності можна визначити через ступінь монополізації фактичного використання об'єктів привласнення. На основі досліджень вони прийшли до такого висновку: поняття розпорядження, володіння і користування, при фінансуванні різних рівнів суспільного присвоєння матеріальних благ, в економічному значенні є відображення суспільно-виробничих відносин людей, які об'єктивно виступають відповідно об'єктами монопольного, обмежено-монопольного і немонопольного користування засобами і продуктами виробництва [83]. Поняття монопольності автори визначають як економічний зміст відносин власності, як відносини людей у відтворювальному процесі та багатогранність обмежень прав суб'єкта в ході присвоєння.

Трансформація власності заради задоволення потреб населення та досягнення економічних інтересів.

Суб'єкти власності у будь-який історичний період часу мають різноманітні потреби та інтереси [54]. Інтереси – це внутрішні фактори людської діяльності.

Економічні інтереси спонукають людей вступати в певні виробничі відносини у відповідності із своїми потребами: матеріальними, соціально-економічними, духовними тощо. Економічний інтерес власника виробництва виникає з приводу присвоєння результатів цього виробництва та з метою задоволення суспільно-необхідних потреб через формування їх структури, а пізніше і відповідної структури споживання [16]. Агеев В.М. відмічає, що економічний інтерес – це ті внутрішні мотиви людини, тобто мотиви до її господарської діяльності, при яких об'єктивна потреба виступає як рушійна сила розвитку і вдосконалення виробництва, розподілу, обміну і споживання, що спонукає людей діяти в напрямку задоволення цієї потреби; це об'єктивна економічна потреба, яка пройшла і відобразилася в свідомості учасників економічних відносин у вигляді мотивації до господарської діяльності.

Таким чином, Агеєв В.М. робить висновки, що соціальні характеристики суб'єктів виробничих відносин, які виражаються через їх потреби є об'єктивними носіями економічних інтересів. Тому, щоб розкрити об'єктивний зміст економічних інтересів суб'єктів економічних відносин, їх рушійні мотиви і цілі, необхідно вивчити економічні відносини людей, їх трудові зв'язки і відносини присвоєння. З іншої сторони, щоб визначити, чи змінились економічні відносини людей, їх трудові відносини і відносини власності, необхідно звернутись до економічних інтересів учасників даних відносин. Якщо ті чи інші господарські перетворення не зачіпили інтересів людей, і люди до них байдужі, то це означає, що ці зміни не торкнулись реальних економічних відносин, не привели до покращення задоволення потреб цих людей [16].

Економічні інтереси визначають цілі суспільного виробництва і набір засобів для їх досягнення, через певні форми реалізації власності. Тому без врахування інтересів людей розвиток суспільства стає неможливим. Збереження ланцюжка “інтереси-цілі-засоби” забезпечує повноцінний характер відтворювальних відносин будь-якого суспільства.

Таким чином, власність як форма суспільного виробництва є сукупністю певних форм суспільного виробництва (відносин, зв'язків, залежностей), що складаються між людьми в процесі життєдіяльності, яка має різні, багатоваріантні види природної і суспільної єдності та розмежування в процесі руху від абстрактного до конкретного.

Різноманітні матеріальні потреби людини неможливо задовольнити поодиночі. Потреби подібного роду існують і на виробництві, і в споживанні, а їх задоволення відповідно потребує усупільнення частини національного багатства у виробництві і споживанні.

Суспільні потреби, які прямо пов'язані з процесом матеріального виробництва, суспільство не може постійно задовольняти через приватного виробника. Тому повинен існувати такий сектор економіки, який буде задовольняти суспільні виробничі потреби, суспільний сектор. Суспільна власність об'єктивно необхідна в будь-якому суспільстві.

Суспільні потреби – це форма привласнення, коли вимоги і абсолютне право на володіння, розпорядження і користування об’єктом власності належить суспільству як сукупності індивідуумів.

Комунальна власність, її місце серед інших форм власності.

Рівень усупільнення в кожній державі може бути різним, і частіше всього він визначається розмірами і структурою, що склалася в суспільстві, а також адміністративно-територіальним поділом країни. Однак природа суспільної власності, її економічний зміст, призначення і форми реалізації якісно однакові на всіх рівнях.

Для України характерним є виділення двох рівнів суспільної власності: державна і комунальна власність. Систему власності можна представити у вигляді схеми (рис. 1.5.).

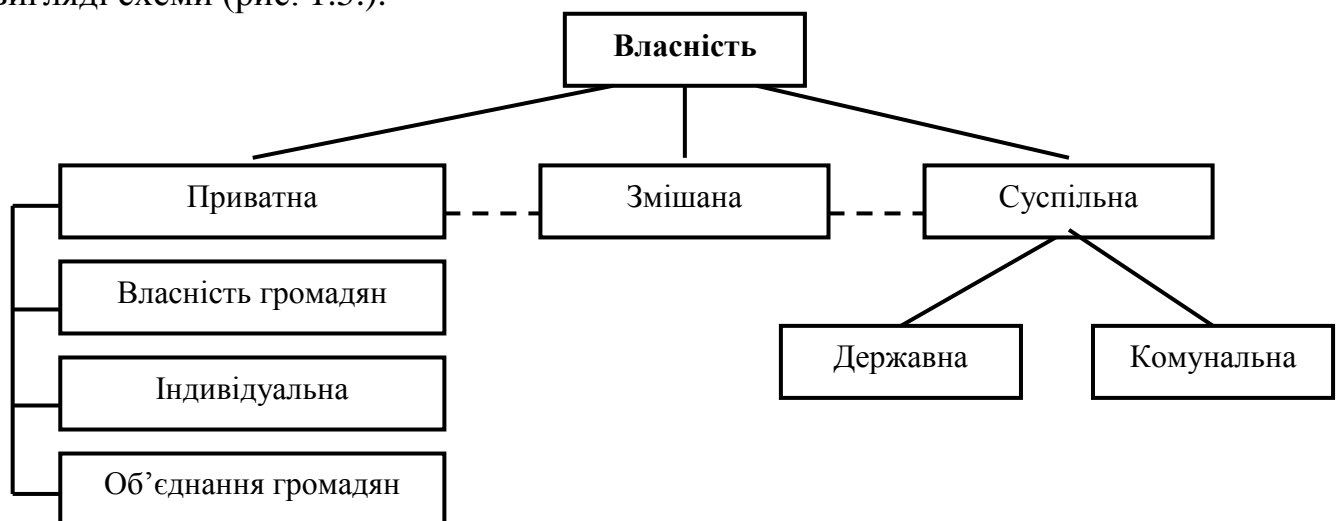


Рис.1.5. Система власності в Україні за суб'єктами привласнення

Таким чином комунальна власність є похідною від суспільної власності, однак не виділяється із системи власності в цілому, а знаходиться в тісному взаємозв'язку з іншими елементами.

В основу виділення комунальної власності з інших форм суспільної власності покладені наступні ознаки:

- територіальна відокремленість, тобто природні ресурси, виробничі та невиробничі об'єкти належать населенню певної території;

- колективне присвоєння об'єктів власності населенням даної території з метою розв'язання соціальних завдань, створення умов для забезпечення потреб населення;

- орієнтація в основному на власні джерела розвитку, шляхом залучення в господарський оборот територіальних ресурсів і резервів, створення об'єктів за рахунок місцевого бюджету або за рахунок дольової участі в їх побудові;

- великі затрати на утримання об'єктів, що доступні не всім господарюючим суб'єктам;

- централізоване місцеве управління даними об'єктами незалежно від їх галузевої приналежності.

Розглянувши питання природи комунальної власності, перейдемо до встановлення суті даного виду власності.

В науковій літературі зустрічаються різноманітні підходи, щодо визначення категорії комунальної власності.

Так, Бондар Н.С. і Зінченко С.А. вважали, що муніципальна (комунальна) власність – це відносини населення певної території до об'єктів, що закріплені за даною громадою, як до своїх [23]. Фролова Н.М. визначає поняття муніципальної (комунальної) власності як публічної власності [30].

Суханов Е.А. вважає, що муніципальна (комунальна) власність є досягненням населення певної території, яким від його імені і в його інтересах розпоряджається місцева Рада, місцева адміністрація або відповідний орган територіального самоврядування [31].

Мушинський В.О. підміняє визначення муніципальної (комунальної) власності визначенням об'єктів муніципальної власності, і вважає, що муніципальною власністю є майно, яке належить міським та сільським поселенням [59].

Метою трансформації власності у системі регіонального комплексу соціально-комунальних послуг є також уточнення сутності власника.

Для визначення власної позиції економічного змісту категорії комунальної власності розглянемо систему: суб'єкт – об'єкт – економічні суб'єктно-об'єктні відносини комунальної власності.

Сучасне українське законодавство виділяє в якості суб'єкта – територіальну громаду. Однак “територіальна громада” – поняття умовне, і якщо звернутися до нового його визначення, що наведене в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, то територіальні громади – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [40].

На думку Єрмоєнко Г.Н., суверенним суб'єктом відносин комунальної власності виступає населення, асоціації громадян, що проживають на даній території. Власнику належить право володіння, розпорядження і користування об'єктами власності. Але на практиці ці функції можуть бути передані іншим суб'єктам: в першу чергу Радам (місцевій адміністрації) і органам територіального самоврядування, які виступають власниками власності і користуються нею [38]. Така точка зору має місце в роботах не тільки економістів, але і правознавців. Наприклад, Лясновський А.І. розглядає в якості власника асоціацію населення адміністративно-територіальної одиниці і громадян, які працюють на її території. Місцева Рада і адміністрація – це суб'єкти управління, які реалізують інтереси даної асоціації за допомогою підприємств і організацій, що приймають участь в господарській кооперації [109].

В п.5 ст.60 згаданого вище Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” визначається що, “Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності.” [40].

Необхідно відмітити, що в досліджених з даної проблеми відсутнє виділення у якості суб'єкта комунальної власності, виконавчої гілки місцевих

органів влади, яка в більшості робіт розглядається тільки як суб'єкт управління, що підконтрольний по вертикалі – відповідним вищестоящим інстанціям державної системи управління, а по горизонталі – населенню територіальних громад через його представницькі органи.

При визначені суб'єкта комунальної власності необхідно розглядати населення і представницькі органи місцевої влади як єдине ціле, як політичну систему, що відповідає сучасному рівню економічного розвитку, і дозволяє найкращим чином реалізовувати функції власника по відношенню до комунального майна, забезпечуючи облік інтересів населення і мінімізуючи витрати за контроль над власністю. Цілісність системи місцевого управління наглядно демонструється в тих випадках, коли в невеликих адміністративно територіальних утвореннях все населення є представницьким органом і виконує його функції. В даному випадку населення безпосередньо виступає власником майна. Оскільки в переважній більшості випадків на практиці спостерігається опосередковане самоуправління населення, тобто через представницькі органи, то для аналізу даної проблеми можна використовувати широко розповсюджені в сучасній економічній літературі, зокрема в роботі Басова В.В., поняття “номінальний” і “реальний”, “активний” і “пасивний” власник [20], що характеризує різне положення економічних суб'єктів по відношенню до об'єктів власності.

В системах як державної так і комунальної власності, “пасивним”, “номінальним” власником виступає населення, в інтересах якого певна частина об'єктів власності вилучається з вільного ринкового обороту і утворює державний сектор економіки на всіх його рівнях. Оскільки механізм безпосереднього здійснення населенням функцій власника громіздкий, повільний, потребує значних затрат і не реальний на сучасному етапі розвитку виробництва, то дійсним, “реальним”, “активним” власником виступають представницькі органи влади. Останні здійснюють володіння і розпорядження комунальною власністю, передаючи функцію управління виконавчим органам влади, які формуються з професійних управлінців в потрібних галузях

господарювання. Надання виконавчим органам функцій управління відповідає сучасній тенденції в розвитку відносин власності, коли управління власністю все більше відділяється від інших прав власника і стає відносно самостійним явищем. Представницькі органи влади володіють найбільшими правами по відношенню до об'єктів комунальної власності і несуть відповідальність перед виборцями за стан об'єктів власності та їх використання в інтересах населення. В свою чергу населення легалізує право власності через контроль за представницькими органами влади.



Рис. 1.6. Класифікація основних напрямків організаційно-економічної трансформації комплексу соціально-комунальних послуг регіону

1.3. Основні методи дослідження процесу трансформації регіонального комплексу комунальних послуг

В умовах становлення ринкової економіки, набуття місцевими органами статусу самостійної і економічно незалежної одиниці, формування комунальної власності та механізмів управління нею, формування суб'єктів приватної форми власності зумовлюють необхідність визначення та формування підходів, принципів та прийомів дослідження, застосування арсеналу методів, здійснення процесів трансформації регіонального комплексу комунальних послуг. Залишається певне коло проблем стосовно вивчення окремих аспектів комунальної власності, особливостей її формування та становлення, які відбуваються в досліджуваному об'єкті. Концентрація уваги саме на останніх проблемних моментах, застосування основ теоретичного дослідження та вивчення практичних результатів трансформації власності визначають основні методичні принципи формування дослідження явищ та процесів.

Методика теоретичного дослідження сутності трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг виступає загальним засобом і способом пізнання мети, впорядкованою діяльністю з всебічного відображення предмета, об'єкта у категоріях економічної науки, зумовленою внутрішніми закономірностями розвитку та руху останніх; сукупністю правил та прийомів пізнання, перетворення дійсності згідно сформованих цілей та завдань розвитку економіки [1, С.350]. Характер досліджуваного об'єкту зумовлює необхідність синтезу прийомів та теоретичних і емпіричних рівнів досягнень багатьох наук: економічна теорія, макроекономіка, регіональна економіка, теорія перехідної економіки, теорія економіки добробуту, теорія ринкової економіки, менеджмент, право тощо.

При дослідженні процесу трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг слід застосувати ряд філософських та загальнонаукових принципів, і оскільки об'єкт дослідження нерозривно пов'язаний з безпосереднім предметом – закономірності перехідної економіки,

в яких функціонує і розвивається об'єкт – і їх взаємний вплив є діалогічним, то діалектичні методи пізнання “від абстрактного до конкретного” в повній мірі розкривають сутність комунальної власності.

До філософських принципів, на яких ґрунтується наукова робота, можна віднести:

- принцип системності в розгляді явищ і процесів. Даний підхід дає можливість врахувати всі необхідні взаємозв'язки, взаємодії та фактори в системі, дозволяє спрямувати механізми управління власністю на досягнення поставлених цілей. Системний принцип поєднує кількісний (числові оцінки) та якісний (евристичні оцінки) апарат; внутрішнє (оцінки виконавців) та зовнішнє (оцінки вищестоящих органів) оцінювання; суб'єктивні (індивідуальне судження кваліфікованих спеціалістів, керівників) та об'єктивні (алгоритмічна інформація, що не залежить від суджень окремих осіб) оцінки;
- принцип розвитку економічних явищ. Суть його зводиться до того, що всі явища виробничо-економічної діяльності знаходяться в перманентному русі і розвитку як в часі, так і в просторі, отже, застосування даного принципу орієнтує на використання в досліджуваному процесі передбачення, аналізу перспектив та умов функціонування комунальної власності, прогнозування та планування її розвитку в майбутньому;
- принцип взаємопереходу кількісних і якісних змін, згідно якого відбувається розвиток комунальної власності. Досліджуючи проблему управління комунальної власності, передусім, ставимо завдання за різним кількісним розвитком економічних явищ (стан роздержавлення та приватизації, місце комунальної власності в еволюції форм власності, акціонування та орендування об'єктів) прослідкувати процес переходу кількості в нову якість (удосконалення механізмів трансформації власності, та відносин між рівнями органів влади щодо управління комунальною власністю);

- принцип єдності та боротьби протилежностей, зорієнтований на те, що стара система управління власністю повинна сама себе зруйнувати та заперечити завдяки існуванню протиріч всередині старої системи, які є джерелом розвитку і становлення нової;
- принцип заперечення, відповідно якому процес становлення, розвитку і трансформування власності проходить по висхідній траєкторії від нижчого до вищого, від старого до нового, від простого до складного, від одного заперечення до іншого. Перманентна спадкоємність в розвитку досліджуваного комплексу явищ досягається переходом до нової – заперечення старої – якості з наступним запереченням якості, утвореної на етапі попереднього заперечення.
- принцип єдності історичного і логічного. Даний принцип дає змогу відповісти на питання як і чому виникають різні варіанти пояснення розвитку комунальної власності, адже історичне відображає реальні процеси що мають чи мали місце в історичному контексті, а логічне фокусує увагу на дії законів та об'єктивних закономірностей. Єдність двох категорій проявляється у нерозривному зв'язку процесу трансформування комунальної власності, за який відповідає історія, та результату – досягнення бажаного, оптимального стану системи, що є прерогативою логіки. Історико-логічний рівень мислення відтворює реальний історичний процес в системі понять та в чіткій теоретичній формі, а також нормативно-правовій базі. Принцип єдності історичного і логічного пропонує розгляд об'єкта в системі ретроспективного (п'ять і більше років) та оперативного (до одного року) в результаті чого оцінюються якісні та кількісні параметри розвитку об'єктів комунальної власності в минулому, сучасному та майбутньому, розробляються висновки про динаміку, фактори, тенденції розвитку, визначення потенціалу на перспективу.

При дослідженні закономірностей трансформації використовуються також методологічні положення аналізу власності, що викладені в

реферативному збірнику “Проблема собственности: теория, история, практика”, зокрема такі.

Організація (“інститут”, тобто власність як соціальне явище) більше не є єдиним об’єктом вивчення. Вивчається також і індивід, який в межах даної організаційної структури намагається досягти для себе максимальної користі.

Вивчення впливу різних структур власності на створення стимулів для діяльності індивіда дозволяє здійснити системний аналіз відносин між людьми в певних соціально-економічних умовах [110].

Приведемо також ряд загальнонаукових принципів дослідження, якими, на нашу думку, слід керуватись при написанні роботи. Це принципи полікомпонентності (комплексності), цілісності, ієрархічності, динамічності, просторово-часової єдності, диференційованості, соціальної пріоритетності (соціальної орієнтованості економіки), правового регламентування, наукової обґрунтованості, орієнтованості на інноваційний шлях розвитку, єдності теорії і практики, керованості економічними формуваннями, збереження та розвитку конкурентних переваг об’єкта, відтворення системи життєзабезпечення, порівняльності варіантів організаційно-економічних рішень при їх виборі.

Усі вищенаведені принципи пізнання ґрунтуються на застосуванні загальнонаукових методів – системний аналіз, синтез, моделювання, абстрагування, індукція, дедукція, екстраполяція, узагальнення, формалізація; міждисциплінарних методів – анкетне опитування, експертні оцінки, геокомплексний метод, картографія та економіко-математичних методів – нормативний, балансовий, статистична вибірка та групування, графічний, аналогія, економічне порівняння, кореляційний аналіз.

Системний підхід в дослідженні проблеми вказує на провідну роль методу системного аналізу, що передбачає розгляд об’єкта та предмета дослідження у вигляді цілого, системи (сукупність елементів, що знаходяться у взаємозв’язку та взаємозалежності) з комплексним врахуванням всіх галузевих та територіальних зв’язків, інтересів на основі вирішення соціально-економічних проблем. Основу системного методу складає діалектична логіка,

що дозволяє побудувати цілісну картину об'єкта дослідження, система функціонування якого повинна відповідати наступним обов'язковим умовам: встановлення загальної мети; складність об'єкта; врахування при розгляді впливу оточуючого середовища та здатності об'єкта утворювати органічну єдність з ним; взаємозв'язок елементів системи; динамізм внутрішніх та зовнішніх проявів сутності об'єкта.

Системний метод вивчення економічних явищ передбачає характеристику визначальних особливостей розвитку об'єкта: по-перше, при дослідженні об'єкта кожен з його складових елементів розглядається не ізольовано та відокремлено, а в органічному зв'язку з іншими елементами; по-друге, визначається місце і роль кожного системоутворюючого елемента в загальній сукупності; по-третє, враховуються умови існування досліджуваної системи та факторів, що впливають на її розвиток в цілому; по-четверте, вивчаються проблеми виникнення властивостей цілого з властивостей певних його елементів і навпаки; по-п'яте, причинно-наслідкові зв'язки між елементами системи досліджуються також з позицій доцільності та наукової обґрунтованості взаємозв'язків між елементами системи; і по-шосте, джерела видозмін чи перетворень системи, її функцій знаходяться, переважно, всередині самої системи (враховується самодостатність та самоорганізація системи).

Таким чином, системний підхід у вивченні проблеми управління трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг дозволяє вирішувати низку важливих завдань, до яких відносяться:

- 1) об'єктизування проблем цілісності та взаємопов'язаності об'єкта з дією внутрішніх та зовнішніх чинників його функціонування;
- 2) удосконалення відносин між рівнями органів влади щодо управління комунальною власністю;
- 3) виявлення системоутворюючих факторів;
- 4) дослідження структури та функцій елементів, що формують єдину систему дисертаційної роботи.

Системність розгляду передбачає використання арсеналу прийомів та засобів системного аналізу, які сфокусовані на виявленні властивостей, взаємозв'язків та залежностей елементів структури комунальної власності, врахуванні та виявленні протиріч і проблем функціонування системи, забезпеченні процесу підготовки та прийняття управлінських рішень на різних рівнях управління комунальної власності. Визначення та впорядкування цілей діяльності системи, при функціонуванні якої виникає проблема регулювання, є початком пошуку варіанту кращого розв'язання неоднозначних аспектів. Отже, взаємозв'язок сукупності організаційних, економічних, виробничих і соціальних проблем та необхідних управлінських рішень щодо їх розв'язання характеризує комплексний характер системного аналізу, що спрямований на вирішення як теоретичних (абстрактна основа), так і прикладних (емпіричний рівень) завдань [1].

Оскільки об'єкт нашого дослідження характеризується складною системою розгалуженої поліієрархічної структури (комплексність, стохастичність, багатоаспектність взаємозв'язків елементів), то йому об'єктивно притаманні наступні властивості:

- проблемна орієнтованість та спрямованість (розвиток конкретного об'єкта – об'єкти управління комунальною власністю повинні адекватно вписуватись в коло вирішення пріоритетних проблем, напрямків розвитку регіону зокрема та держави в цілому);
- компліментарність (структура об'єктів комунальної власності повинна розглядатись як сукупність господарюючих суб'єктів, територіальної громади, Державного бюджету, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, комунальних установ і організацій);
- стійкість та саморозвиток (існування об'єктивних передумов і можливостей для саморегулювання та самоорганізації як основи ефективного управління комунальною власністю, що відбуваються в системі перебудови відносин власності).

Структуризація, яка є невід'ємним моментом системного методу вивчення явищ та процесів, дозволяє деталізувати досліджувану проблему на складові елементи з подальшою оцінкою їх важливості за предметною, функціональною ознаками та принципом охоплення всіх факторів. Самі ж фактори, якими оперує наукова робота, представлені у вигляді структурованих (кількісні ознаки, виражені за допомогою математичних формул), неструктурованих (якісне вираження досліджуваних явищ, що проявляється в пропозиції власних підходів, заходів та механізмів вирішення проблеми) та змішаних (поєднання кількісних та якісних критеріїв) показників.

В дослідженні проблем економічний зміст категорії “власність” подаються в логічно вибудованій послідовності: економічний суб'єкт – економічний об'єкт – економічні суб'єктивно-об'єктивні відносини.

В роботі використовуються різноманітні прийоми та методи порівняльного аналізу, що проходять по трьох рівнях: формування оцінок за локальними ознаками – метод статистичних порівнянь, порівняння запланованих і реальних результатів, метод нормативних порівнянь, метод порівняння з рівнем світових досягнень, варіантне порівняння, формування оцінок за по комплексними оцінками – оцінювання ряду якісних ознак одним комплексним показником та формування оцінок за інтегральними ознаками – єдина оцінка, що виражена одним показником, який має найзагальніший характер та акумулює в собі всі основні якісні властивості оцінюваного об'єкта [2, С.120-124].

Якщо за допомогою системного аналізу ми розчленовуємо суб'єкт та об'єкт дослідження на складові частини з метою їх всебічного вивчення, то методом синтезу ми, навпаки, об'єднуємо елементи, частини об'єкта в єдине ціле (систему) задля досягнення організаційної сформованості структури комунальної власності.

Під час застосування методів системного аналізу та синтезу будемо користуватись наступними правилами:

- за допомогою власних спостережень та на основі отриманої інформації, надбань вітчизняної та західної економічної думки поступово наближатись до бажаних результатів дослідження;
- формування попередньої особистої позиції та судження про кінцеві результати системних методів дослідження;
- складання попереднього плану аналізу та синтезу з чітким визначенням кола досліджуваних проблем;
- виявлення нових варіантів рішень та їх генерація поряд з попередніми, традиційними;
- спрощення системи, що вивчається, для попереднього розгляду з подальшим врахуванням усіх детермінуючих факторів та приведення її методом синтезу окремих досліджених проблем до загального рівня;
- обов'язково творчий підхід до застосування відомих прийомів системних методів;
- кінцевий вибір бажаного результату з-поміж багатьох альтернативних точок зору з обґрунтуванням та доведенням власної авторської позиції в написанні роботи.

Метод абстрагування, який також застосовується в дослідженні економічних процесів, дозволяє відволіктись від деяких несуттєвих властивостей об'єкта і одночасно зосереджувати основну увагу на тих властивостях та відношеннях, що є безпосереднім предметом дослідження та яскравим проявом сутності механізму функціонування об'єкта [3, С.345].

Задля фіксування загальних ознак та властивостей певного класу явищ, що входять до системи структурної трансформації промисловості регіону, здійснення поступового переходу від одиничного до особливого та загального застосовується метод узагальнення.

Загальнонаукові методи індукції та дедукції використовуються в їх діалектичному поєднанні, адже знання про окреме, що дозволяє виробити висновки про загальне та обґрунтувати висунуті припущення, гіпотези (індукція) повинно органічно підтверджуватись логічним шляхом виведення

нових властивостей та знань про окремі аспекти функціонування об'єкта на основі знань загальних положень (дедукція).

Вітчизняна та зарубіжна практика дослідження системи окреме місце відводить методу моделювання, який досить зручно застосувати для вивчення та опису об'єктивних властивостей функціонування промислового виробництва шляхом створення та вивчення його моделі на ідеальному рівні. До економіко-математичних моделей будемо відносити не лише суто математичний опис об'єкта та процесів, що в ньому відбуваються, але і логічні зв'язки у вигляді матриць, графіків, структурних схем. Будь-яка економічна модель в дисертаційному дослідженні будується з врахуванням вимог адекватності (відповідність моделюючим економічним об'єктам чи процесам), граничних умов (зв'язок з іншими об'єктами), динамічності соціально-економічних явищ (зміна параметрів та структури системи), консультативної ролі та значення [5, С.220].

Формальна логіка, що також приймає участь в нашому дослідженні, заснована на методі формалізації опису економіко-управлінських процесів, використовується для дослідження явищ, що носять більш-менш стійкий характер та проявляються з певною періодичністю в часі і просторі [6, С.170]. Ті аспекти дослідження, що не вкладаються в загальну множину відомих принципів, підлягають вивченню та опису за допомогою методу нечіткої логіки, який має справу зі значеннями, що лежать в певному безупинному чи дискретному діапазоні та являє собою плавну сігмоїду, що проходить усі значення від нуля до одиниці [7, С.187].

Метод екстраполяції заснований на припущенні про безперервність розвитку більшості процесів економічного життя, адже якщо для системи в минулому був характерним розвиток з певною постійністю та швидкістю, то є підстави вважати, що ця постійність чи прискорений розвиток залишаться незмінними і на певний період часу в майбутньому [8, С.15-46]. Звичайно, абсолютизувати даний метод в роботі ми не будемо, адже він не враховує дії ситуативних, не передбачуваних факторів та обставин.

З арсеналу міждисциплінарних методів та прийомів великий інформаційний матеріал для якісної та кількісної оцінки проблем управління комунальною власністю отримуємо за допомогою методу анкетного опитування та експертних оцінок (проведення експертами аналізу проблеми з наступною формалізованою обробкою результатів і прийом за найбільш вірогідне вирішення проблеми саме узагальненої думки експертів), які дозволяють сформулювати та підтвердити положення, пропозиції щодо напрямків реформування об'єкту дослідження за допомогою рекомендацій, пропозицій та думок фахівців, практиків, науковців та спеціалістів в даній сфері.

Економіко-математичні методи, застосовані при написанні дисертаційної роботи, дозволяють вивчити особливості функціонування економічних і соціальних процесів, встановити закономірності їх розвитку, описати кількісні залежності між параметрами, показниками системи, розробити ґрунтовні пропозиції щодо їх активного та ефективного впливу на систему.

Підсумовуючи методичку та логіку написання наукової роботи, зазначимо, що вона спрямована на розкриття сутності об'єкта дослідження в його цілісності; виявлення багатоманітних типів зв'язків в ньому, зведення їх в єдину теоретичну картину з використанням практичних результатів роботи. Такий підхід дослідження процесів трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг забезпечує єдність теорії і практики, формує цілісну концепцію розвитку об'єкта на перспективний період.

Висновки до першого розділу

У першому розділі "Теоретичні засади трансформації комплексу соціально-комунальних послуг регіону" сформульовано поняття "соціально-комунальні послуги" та "комплекс соціально-комунальних послуг, розкрито сутність категорії "Трансформація, як сукупність методів підвищення ефективності діяльності галузей економіки у зв'язку з впровадженням ринкових відносин, розкрито сутність комплексу соціально-комунальних послуг як об'єкту управління і трансформації, сформульовано засади здійснення трансформації соціально-комунальних послуг, виходячи із необхідності підвищення економічної ефективності діяльності виробників комунальних послуг та підвищення рівня соціально-економічної забезпеченості населення регіону.

На основі аналізу літературних джерел та законів України з проблем впровадження в економіку України ринкових відносин у дисертації сформульоване визначення наукового і прагматичного поняття "трансформація суб'єкта господарювання". Трансформація суб'єкта господарювання (підприємства, галузі, регіону, економіки держави) названо сукупність організаційних, економічних, технічних, технологічних та інших дій, заходів, методів, застосування яких зумовлює перехід від одного етапу виробництва продукції і послуг до іншого (нового, ефективнішого) в межах заданої (традиційної) місії суб'єкта господарювання.

Виконання соціально-комунальних послуг – це місія багатьох підприємств, що здійснюють різноманітні функції життєзабезпечення населення – водопостачання, енергопостачання, транспортування, зв'язку та багато інших. Ці функції є традиційними, а отже місійними. Сукупність видів послуг у регіоні, що виконуються задля реалізації цих місійних послуг у дисертації названо комплексом соціально-комунальних послуг регіону.

З переходом економіки України на ринкові відносини виникла велика потреба трансформації сфери виробництва комплексу соціально-комунальних

послуг регіону. У дисертації сформульована мета здійснення цього процесу, яка є подвійною:

- 1) підвищення рівня комфортності отримання соціально-комунальних послуг населенням регіону;
- 2) підвищення економічної ефективності підприємств, що здійснюють виробництво соціально-комунальних послуг.

У зв'язку з неоднозначністю формулювання поняття “соціально-комунальні послуги” на основі аналізу теоретичних положень з пояснень і організації комунальних послуг як об'єкту управління у дисертації за основу визначення поняття соціально-комунальних послуг взято функціональний підхід, тобто підхід, при якому комунальними послугами називаються ті, що виробляються комуною, муніципалітетом, територіальною громадою. Однак, враховуючи процеси приватизації майна комунальної власності, що відбулися і продовжують відбуватися в Україні, соціально-комунальними послугами названо послуги, що виробляються і споживаються за місцем проживання або праці населення і здійснення яких відбувається при організаційному, фінансовому тощо сприянні місцевих органів влади. Відповідно, сферою соціально-комунальних послуг регіону названо матеріальні, економічні, правові, інформаційні відносини, що здійснюються у системі:

- Місцеві органи влади;
- Виробники послуг;
- Споживачі послуг.

Сукупність соціально-комунальних послуг, стан і якість виробництва яких є предметом діяльності місцевих органів влади, запропоновано структурувати на три групи: послуги першої життєвої необхідності; послуги із забезпечення соціальних потреб населення і територіальної громади; послуги із сприяння економічній діяльності.

Послуги першої життєвої необхідності включають послуги: постачання води, постачання тепла, постачання електрики, прибирання сміття, асенізаційні

послуги, послуги забезпечення перевезення пасажирів, ритуальні послуги, забезпечення проживання, забезпечення функціонування доріг.

Послуги із забезпечення соціальних потреб громади, людини, включають: забезпечення медичної допомоги, забезпечення дошкільної освіти, забезпечення середньої, спеціальної і вищої освіти, забезпечення функціонування торгової мережі, забезпечення функціонування культури, послуги щодо забезпечення рекреаційних потреб населення.

Послуги із забезпечення потреб економічної діяльності включають: послуги щодо працевлаштування, послуги щодо будівництва житла, послуги щодо створення закладів праці, послуги організації стоянок транспорту тощо.

У дисертації структуровано напрямки трансформації соціально-комунальних послуг, які полягають у наступному:

- 1) Збільшення виробничих потужностей комплексу задля надання соціально-комунальних послуг об'єктам, що неохоплені ними.
- 2) Трансформація державної власності у комунальну власність.
- 3) Делегування права власності на засоби виробництва приватним суб'єктам господарювання.
- 4) Делегування права діяльності з виробництва соціально-комунальних послуг приватним суб'єктам господарювання.
- 5) Удосконалення методів контролю і методів регулювання діяльності з виробництва соціально-комунальних послуг.

РОЗДІЛ II. АНАЛІЗ ПРОЦЕСІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ КОМПЛЕКСІВ СОЦІАЛЬНО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

2.1. Тенденції формування регіонального комплексу соціально-комунальних послуг

Аналіз структури кількості об'єктів ЄДРПОУ станом на 01.01.05р. по Україні свідчить, що питома вага кількості підприємств комунальної та комунально-корпоративної форми власності доволі, у загальній кількості підприємств, незначна, лише близько 7,5% від загальної кількості підприємств [104, С.85]. Найбільше в Україні їх зосереджено в освіті та секторі охорони здоров'я й соціальної допомоги (73,1% та 25,3% відповідно від загальної кількості зареєстрованих), а також у сфері державного управління (52,1%).

Питома вага комунальних та комунально-корпоративних підприємств у сфері: колективних, громадських та особистих послуг на початок 2005р. складала лише 6,1%; операцій з нерухомістю, здавання під найм та послуги юридичним особам – 4,9%; готельно-ресторанного господарства – 3,6% від загальної кількості господарюючих суб'єктів.

Однак, значною все ще є їх питома вага у промисловості, а саме у сфері виробництва та розподілення електроенергії, газу та води – майже 50% від загальної кількості підприємств.

Проте, фінансова результативність діяльності комунальних та комунально-корпоративних підприємств все ще залишається вкрай низькою. Так за підсумками 2004р. лише підприємства даної форми власності зазнали збитків загалом по Україні на 537,2 млн.грн. Незначно, проте кращих фінансових результатів досягли суб'єкти державної та державно-корпоративної форми власності, а саме 181,9 млн.грн. прибутку, що становить лише 0,4% від загального обсягу прибутку, що отримали суб'єкти господарювання різних форми власності (табл. 2.1) [104, С.320].

Таблиця 2.1

**Показники економіко-фінансової результативності
суб'єктів господарювання в 2004р**

| | Всього | За формами власності | | |
|---|-----------|-----------------------------------|---------------------------------------|----------|
| | | державна та державно-корпоративна | комунальна та комунально-корпоративна | приватна |
| 1. Кількість суб'єктів господарювання, одиниць | | | | |
| по Україні | 18631 | 1412 | 2476 | 14743 |
| | 1023396 | 43164 | 77208 | 903024 |
| 2. Основні засоби, у фактичних цінах, млн.грн. | 12949 | 3308 | 2251 | 7390 |
| % | 100 | 25,5 | 17,4 | 57,1 |
| по Україні | 1026163** | 306466** | 253996** | 43033** |
| % | 100 | 29,9 | 24,7 | 4,2 |
| 3. Інвестиції в основний капітал, у порівняних цінах, млн.грн. | 221* | 38* | 10* | 54** |
| % | 100 | 17,2 | 4,6 | 24,4 |
| по Україні | 75714 | 21474 | 5162 | 49078 |
| % | 100 | 28,4 | 6,8 | 64,8 |
| 4. Кількість промислових підприємств, % до загальної кількості підприємств | 100 | 3,4 | 5,5 | 91,1 |
| по Україні | 100 | 2,0 | 5,5 | 92,5 |
| 5. Обсяг реалізованої продукції промисловості, % до загального обсягу реалізованої продукції | 100 | 13,9 | 3,9 | 82,2 |
| по Україні | 100 | 13,5 | 1,2 | 85,3 |
| 6. Фінансові результати від звичайної діяльності до оподаткування, млн.грн. | 43,3 | 6,9 | -4,8 | 41,2 |
| по Україні | 44578,4 | 181,9 | -537,2 | 44933,7 |
| 7. Витрати на одиницю реалізованої продукції, коп/грн. | 99,5 | 100,1 | 114,2 | 99,1 |
| по Україні | 95,1 | 96,7 | 127,2 | 94,5 |
| 8. Кількість роздержавлених об'єктів за формами власності, одиниць | 150 | 14 | 136 | x |
| по Україні | 6155 | 1066 | 5089 | x |

* -дані за 2003р.

** -без колективної власності, власності міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав

Як не дивно, але найвищий балансовий прибуток отримано підприємствами комунальної та комунально-корпоративної форми власності в таких видах економічної діяльності як фінансова діяльність та сільське господарство (37,4 та 17,8 млн.грн. відповідно), хоча їх питома вага в загальній кількості підприємств комунальної та комунально-корпоративної форми власності склала лише 0,15% та 1,0% відповідно [104, С.85].

Найбільші ж збитки у 2004р. за результатами роботи підприємств

комунальної та комунально-корпоративної форми власності було отримано у промисловості – 484,1 млн.грн., у сфері операцій з нерухомістю, здавання під найм та послуг юридичним особам – 60,7 млн.грн. та колективних, громадських й особистих послуг – 19,7 млн.грн.; а також в галузі транспорту та зв'язку – 39,6 млн.грн. [104, С.320].

Порівняння ж результативності господарської діяльності роботи підприємств комунальної та комунально-корпоративної форми власності з роботи підприємствами інших форм власності через співвідношення річного обсягу отриманого прибутку та середньорічну кількість зайнятих у них працівників – теж буде не на користь перших (табл. 2.2.).

Таблиця 2.2.

Середньорічний обсяг отриманого прибутку (збитку) підприємств різних форм власності у Тернопільській області у порівнянні на 1-го зайнятого у 2004р., грн.

| | Всього | За формами власності | | |
|---|----------|----------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| | | приватна | державна та державно-корпоративна | комунальна та комунально-корпоративна |
| Всього* у т.ч. | 4679,0 | 6274,0 | 103,3 | -889,6 |
| Сільське господарство, мисливство та лісове господарство | 1989,0 | 2178,8 | 480,3 | 1065,8 |
| Промисловість | 4804,9 | 6542,6 | -321,4 | -2399,0 |
| Будівництво | 1175,2 | 1459,2 | -1042,6 | -254,0 |
| Оптова й роздрібна торгівля, торгівля транспортними засобами, послуги з ремонту | 6348,1 | 8299,1 | -174727,3 | 41,6 |
| Готелі та ресторани | -245,0 | -399,5 | 2282,6 | 238,5 |
| Транспорт і зв'язок | 6004,5 | 12422,7 | 2611,6 | -477,7 |
| Фінансова діяльність | 136783,0 | 130042,0 | 459545,6 | 93500,0 |
| Операції з нерухомістю, здавання під найм та послуги юридичним особам | 1430,0 | 2389,8 | 327,6 | -381,0 |
| Колективні, громадські та особисті послуги | 1311,8 | 2431,0 | -67,2 | -290,1 |

- – крім банків і бюджетних установ

Ще одним свідченням неефективної роботи підприємств комунальної форми власності є те, що маючи у своєму розпорядженні близько чверті усіх основних засобів їх загальні фінансові результати діяльності є істотно нижчі, а

за окремими видами діяльності навіть негативні, а ніж, скажімо, у приватних підприємств, що в 2003р. володіли лише 5-ма % фактичної вартості усіх основних засобів наявних в Україні.

Це є свідченням того, що комунальна сфера вітчизняної економіки в т.ч. сфера виробництва соціально-комунальних послуг потребує подальшої трансформації.

Основою генезису трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних комунальної власності стало прийняття Верховною Радою України 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України [25, С.429], яка заклала основоположні політико-правові, соціально-економічні принципи побудови Української держави. На основі Декларації 3 серпня 1990 року Верховна Рада України прийняла Закон “Про економічну самостійність Української РСР” [25, С.499], в якому визначено зміст, мета та основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізм господарювання, регулювання економіки і соціальної сфери, організації фінансово-бюджетної, кредитної та грошової системи. Особливої значимості набули положення ст.4 Закону, відповідно до якої визначалася основа економічної самостійності України і передбачалося три форми власності – державна (загальнодержавна та власність адміністративно- територіальних одиниць (комунальна)), колективна, індивідуальна (особиста і приватна трудова) та інші, передбачені законом форми власності. Водночас Постановою Верховної Ради України “Про реалізацію Закону “Про економічну самостійність Української РСР”” було доручено Раді Міністрів підготувати проекти законодавчих актів про: власність; землю; оподаткування; оренду; підприємництво; підприємство; акціонерні товариства; банки; фінансово-кредитну систему; цінні папери і фондовий ринок; захист споживача; ціноутворення; роздержавлення та ін. Наведений перелік проектів очікуваних законодавчих актів засвідчив певною мірою прихильність найвищого законодавчого органу курсові ринкових реформ. Однак, як показав подальший розвиток подій, здійснення цих реформ відбувалося досить суперечливо,

непослідовно і надто повільно.

Слід зазначити, що процес формування комунальної власності в Україні ще не завершено. До цього часу залишається не розв'язаним ряд проблем, які не дозволяють ефективно використовувати інститут комунальної власності як економічну та матеріальну основу місцевого самоврядування. Не ухвалено Закон України “Про комунальну власність”, не визначено правовий режим майна спільної власності територіальних громад. Коло об'єктів права комунальної власності залишається надзвичайно вузьким. Це, в основному, рухоме і нерухоме майно. До цього часу відсутня комунальна форма власності на такі об'єкти як земля, природні ресурси, ліси, водойми, що не дозволяє створити надійні фінансово-економічні основи місцевого самоврядування.

Не врегульованими залишаються особливості реалізації права комунальної власності. Зокрема, не визначено перелік об'єктів права комунальної власності виключно громадського користування, що не підлягають приватизації, продажу або відчуженню в будь-який інший спосіб. До таких об'єктів, на нашу думку, належать дороги, тротуари, парки, сквери, річки і озера та прилеглі до них території, кладовища, пам'ятники архітектури та історії, заповідники тощо.

Фактично не реалізованим залишається право комунальної власності на фінансові ресурси, оскільки держава щороку втручається в процес формування доходів територіальних громад, перерозподіляє їх фінансові ресурси фактично на свій розсуд.

Не визначеним залишається порядок управління комунальним майном. Зокрема, на нашу думку, має бути визначено особливості користування, володіння та розпорядження майном комунальної власності. Так, володіння комунальним майном має здійснюватись як на основі права господарського відання, так і на основі оперативного управління. Володіння комунальним майном на основі права господарського відання передбачає певні обмеження. Суб'єкт господарювання, котрий володіє комунальним майном на основі права господарського відання, не має права продавати та передавати таке майно як

внесок до статутного капіталу господарських акціонерних товариств чи приймати інші акти щодо розпорядження закріпленим за ним майном без згоди власника в особі територіальної громади чи ради. Суб'єкти, котрі володіють комунальним майном на основі права господарського відання, відповідають за своїми зобов'язаннями коштами та майном, що є в їхньому володінні.

Володіння комунальним майном на основі права оперативного управління належить організаціям та установам (заклади охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту та ін.), які утримуються за рахунок коштів бюджету органів місцевого самоврядування. Установи та організації, які здійснюють володіння комунальним майном на основі права оперативного управління, не можуть розпоряджатися закріпленим за ними майном і мають право на здійснення господарської діяльності в межах, визначених законодавством і статутами, а також право самостійно розпоряджатися доходами від такої діяльності і майном, придбаним за рахунок цих доходів. Комунальна установа чи організація відповідає за своїми зобов'язаннями коштами, що є в її розпорядженні. Коли немає або недостатньо таких коштів, за її зобов'язаннями відповідає власник (територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування).

Кошти місцевого бюджету, позабюджетних, цільових і валютних фондів використовуються на правах оперативного управління, якими наділяється міський, сільський та селищний голова, котрий є розпорядником цих коштів.

Не повністю визначеним залишається порядок вилучення (викупу) об'єктів і майна комунальної власності органами державної влади. На нашу думку, такий порядок має передбачати наступне. Об'єкти і майно комунальної власності не можуть бути вилучені (відчужені) без згоди територіальної громади або сільської, селищної, міської районної у місті ради. Передача об'єктів та майна комунальної власності до інших форм власності здійснюється виключно за рішенням ради і, як правило, на завісадах купівлі-продажу за цінами, які складаються на ринку нерухомості, майна та землі. Відчуження об'єктів і майна комунальної власності, що мають особливо важливе значення

для територіальної громади, здійснюється лише за рішенням місцевого референдуму. Перелік таких об'єктів затверджується рішенням ради або в статуті територіальної громади.

Об'єкти і майно комунальної власності, котрі за рішенням ради передаються для забезпечення діяльності державних органів законодавчої, виконавчої і судової влади та з метою надання об'єктам загальнонаціонального статусу (в разі клопотання відповідних органів), передаються до державної форми власності на безоплатній основі. Відповідні органи державної влади в таких випадках компенсують додаткові видатки органів місцевого самоврядування у зв'язку з передачею об'єктів та майна до державної власності. Процедура безоплатної передачі майна комунальної власності до державної власності визначається Кабінетом Міністрів України.

Мають бути встановлені більш чіткі обмеження щодо розпорядження майном комунальної власності, визначені основні засади функціонування комунальних підприємств та їх організаційно-правових форм. На нашу думку, кошти та майно комунальної власності не можуть бути використані як внесок до статутного фонду (капіталу) торговельних, промислових та інших підприємств, діяльність котрих спрямована виключно на отримання прибутку і не пов'язана з наданням послуг, якими мають забезпечувати органи місцевого самоврядування жителів відповідних громад. Комунальне майно й кошти можуть використовуватися як з метою надання послуг територіальній громаді, так і з метою отримання прибутку. Використання майна та коштів комунальної власності з метою отримання прибутку дозволяється лише за умови підпорядкування мети отримання прибутку завданням надання послуг жителям територіальної громади.

На нашу думку, і це засвідчує зарубіжний досвід, органи місцевого самоврядування можуть створювати підприємства, фірми та компанії лише у формі унітарних комунальних підприємств, товариств з обмеженою відповідальністю, акціонерних товариств.

Ми вважаємо, що слід заборонити органам місцевого самоврядування

бути учасниками товариств із додатковою відповідальністю, повних товариств, а також командитних товариств (товариств на довірі).

Є і ряд інших проблем, які мають бути розв'язані з метою ефективного функціонування інституту комунальної власності в Україні, створення економічних і матеріальних основ місцевого самоврядування. Принципово важливим у цьому зв'язку є розробка і ухвалення законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують функціонування інституту комунальної власності. Зокрема, мають бути ухвалені Законом України “Про комунальну власність”, “Про комунальні підприємства” та ін.

На сьогоднішній день на розгляд Верховної Ради України представлено два законопроекти, що мають такі назви: “Про право комунальної власності” від 22 липня 1998р. [111] (далі – перший проект) та “Про комунальну власність” від 29 грудня 1998р. [112] (далі – другий проект). Однак належної уваги з боку законодавця кожен з них досі не отримав.

Зупинимося на деяких спірних положеннях згаданих проектів. У загальних положеннях, викладених у перших розділах проектів, на наш погляд, вбачаються певні недоопрацювання. А саме, в другому проекті наводиться таке визначення поняття права комунальної власності – це “право територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіти, самостійно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах рухомим і нерухомим майном, що належить їй”. Дане положення суперечить і чинній Конституції України (ст.142), і ст.3 цього ж проекту, де наведено переліки об'єктів права комунальної власності, оскільки до них може належати не лише “рухоме і нерухоме” майно.

Стаття 3 першого проекту визначає суб'єктів комунальної власності. Даною нормою, на відміну від попереднього законодавства, що діяло до прийняття нової Конституції України, первинними суб'єктами комунальної власності пропонується визнавати не адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних і сільських рад, а територіальні громади, і від їх імені – відповідні органи місцевого самоврядування. Однак це

положення, на нашу думку, є дещо недосконалим, оскільки залишається незрозумілим, про які саме територіальні громади йдеться у проекті. На противагу наведеному в ст.2 другого проекту дається більш чітке визначення цього поняття: суб'єктами права комунальної власності є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання у сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті.

Оскільки районні й обласні ради виступають як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад, то в обох проектах містяться норми, які не передбачають утворення комунальної власності на рівні районів і областей. Право спільної власності територіальних громад виникає на основі рішень представницьких органів місцевого самоврядування про об'єднання об'єктів права комунальної власності.

На наш погляд, аналізовані проекти потребують подальшого вдосконалення, зокрема в частині регулювання питання щодо об'єктів права комунальної власності (ст.4 першого, ст.3 другого проекту). Вважаємо, що їх положення необхідно максимально узгодити із Конституцією та Законом України від 21 травня 1997р. "Про місцеве самоврядування в Україні". Пропонуємо зазначені статті викласти, наприклад, у такій редакції: "До об'єктів права комунальної власності може належати будь-яке майно, земля, природні ресурси, рухомі та нерухомі об'єкти, доходи місцевих бюджетів та інші кошти, які на праві власності належать територіальній громаді й необхідні для забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної території".

Запропонований перелік не є таким деталізованим, як у чинному законодавстві, і, на наш погляд, не слід це робити. Адже, в будь-якому випадку він не може бути вичерпним.

У законопроектах доцільними є статті, присвячені вирішенню питання щодо обмеження об'єктів права комунальної власності. Втім, більш логічним видається викладення ст.6 другого проекту: "У комунальній власності не може перебувати майно та інші об'єкти, які, відповідно до закону, віднесено до

об'єктів виключного права державної власності. Не можуть бути об'єктами права комунальної власності підприємства, що здійснюють діяльність, передбачену ч. I ст.4 Закону України “Про підприємництво”. В той же час у першому проекті передбачається, зокрема, що в комунальній власності не може перебувати майно, яке не пов'язане із наданням громадських послуг. Однак, що ж необхідно розуміти під “наданням громадських послуг” – авторами законопроекту не розкрито.

Серед підстав виникнення права комунальної власності проекти передбачають: первинно – шляхом передачі об'єктів державної та інших форм власності безоплатно у комунальну власність, і в подальшому – шляхом створення, придбання майна, інших об'єктів органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Управління об'єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні та фізичні особи. Щодо об'єктів, які належать територіальній громаді на праві спільної сумісної власності, то їх управління здійснюють за рішенням районних, обласних рад районні, обласні державні адміністрації. Управління об'єктами спільної часткової власності територіальних громад здійснюють утворені відповідними сільськими, селищними, міськими радами органи управління. Причому повноваження по управлінню об'єктами спільної часткової власності територіальних громад можуть бути делеговані за рішенням відповідних сільських, селищних, міських рад відповідним районним, обласним радам.

У проектах визначається, що право комунальної власності може бути відчужене лише на законних підставах і за згоди територіальної громади або відповідної сільської, селищної, міської ради.

Особливості приватизації об'єктів права комунальної власності висвітлені у ст.20 першого проекту та у ст.23 – другого. Зазначені норми уточнюють і розширюють повноваження територіальних громад та представницьких органів місцевого самоврядування, які надані цим суб'єктам

згідно зі ст.60 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”.

У проектах, зокрема, передбачається, що територіальна громада на місцевому референдумі або відповідно сільська, селищна, міська рада приймають рішення про доцільність, форми та строки приватизації комунальної власності згідно із законом. Приватизація комунального майна здійснюється на основі програм приватизації, розроблених виконавчими органами місцевого самоврядування і затверджених територіальними громадами або відповідною сільською, селищною, міською радою. Важливим є застереження про те, що до складу програм приватизації об’єктів державної власності програми приватизації комунального майна не включається, а органам державної влади забороняється встановлювати обов’язкові завдання щодо приватизації об’єктів права комунальної власності. Органи місцевого самоврядування самостійно створюють органи приватизації об’єктів права комунальної власності та керують їх діяльністю. Кошти від приватизації зараховуються виключно до місцевих бюджетів розвитку і спрямовуються на інвестиції та постприватизаційну підтримку підприємств.

В Україні процес приватизації набуває все більш чіткого нормативного врегулювання. 18 травня 2000р. було прийнято Закон “Про Державну програму приватизації” [113]. Заходи, передбачені даним Законом, є дуже своєчасними. Приватизація стала одним із каналів формування кримінального бізнесу, організованої злочинності, розвитку корумпованого ринку, зростання “тіньової економіки”.

Проекти визначають правовий режим майна комунального підприємства, яке володіє ним на праві господарського відання, та комунальної установи або закладу – на основі права оперативного управління (статті 14, 15 першого проекту, статті 17, 18 – другого). Втім, варто зазначити, що на сьогоднішній день автори проекту Цивільного кодексу України уникають понять “оперативне управління” та “право повного господарського відання”, виводячи власність із сфери адміністративно-управлінської у сферу ринкових відносин, де всі юридичні особи – власники. Зокрема, ст.323 проекту ЦК передбачає, що

суб'єктами права власності на майно, передане територіальною громадою створеним нею юридичним особам, є ці юридичні особи. А відносини з органами, які їх утворили, мають регулюватися спеціальними законами. Це управлінські за характером відносини, а не відносини власності. Щоправда, дане питання є досить дискусійним. Серед науковців, які входять до робочої групи, що розробляє проект нового Цивільного кодексу, одностайної думки з цього приводу немає.

Важливими в проектах є розділи, присвячені захисту права комунальної власності. Зокрема передбачається, що право комунальної власності територіальної громади гарантується Конституцією України і захищається законами на рівних умовах з правами інших суб'єктів права власності. Органи місцевого самоврядування мають право на захист у суді своїх прав власника згідно з нормами Цивільного кодексу та інших законів України також встановлюється відповідальність органів державної влади та інших державних органів за втручання у здійсненні права комунальної власності. Передбачається відповідальність органів місцевого самоврядування на неефективне та незаконне здійснення права комунальної власності. Стосовно фізичних та юридичних осіб пропонується встановити відповідальність за збитки, що будуть заподіяні об'єктам права комунальної власності. Діяльність фізичних та юридичних осіб, наслідком якої є заподіяння шкоди об'єктам права комунальної власності, має каратись відповідно до законодавства з компенсацією органам місцевого самоврядування завданих збитків та недержаних внаслідок цього доходів.

В обох проектах є норми, що визначають особливості здійснення права комунальної власності а Автономній Республіці Крим (далі – АРК), містах Києві та Севастополі, містах з районним поділом. Част. 3 ст.25 другого проекту і ст.23 – першого встановлюють, що особливості використання об'єктів права комунальної власності АРК визначаються її законами у межах предметів відання, встановлених Конституцією України. В цьому випадку вбачається певна недосконалість зазначених норм, оскільки дані положення суперечать

Основному Закону. За чинною Конституцією Верховна Рада АРК приймає не закони (як це було до прийняття Основного Закону), а нормативно-правові акти – рішення та постанови (п. 2 ст.136). Тим самим скасована система подвійного законодавства, що принципово не притаманна унітарній державі. Тому, згадані статті проектів, на нашу думку, мають бути узгоджені із відповідними нормами Конституції України.

Право комунальної власності на землю та інші природні ресурси гарантується Конституцією України. Аналогічне положення закріплено і у ст.60 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. Аналізовані законопроекти висвітлюють питання щодо права комунальної власності на землю та природні ресурси (ст.7 першого проекту і ст.5 – другого). Власне зазначається, що право комунальної власності на землю, її надра, водні та інші природні ресурси набувається і здійснюється територіальною громадою відповідно до закону. Однак, чинне законодавство зараз не розмежовує землю та інші природні ресурси на комунальні й державні. Також необхідно врахувати як фактичне, так і юридичне становище осіб-власників. Якщо юридичне згідно із чинним Законом “Про власність” (п. 4 ст.5) всі форми власності є рівними, то фактично охопити такий об’єкт права власності, як земля, усім суб’єктам права власності, за винятком держави, є проблематичним. Це відбувається тому, що в даному разі активно протидіють сили, зацікавлені в консервації такого становища, коли домінуюче місце посідає право державної власності [114].

Земельний кодекс України не встановлює правових підстав набуття права власності на землю територіальними громадами. Проте на основі аналізу норм Конституції та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” можна визначити такі підстави, як: передача земель із державної власності; примусовий викуп земельних ділянок в інших власників для потреб територіальних громад за умови повного відшкодування збитків власникам земельних ділянок; укладання цивільно-правових угод та одержання земельних ділянок у спадщину [115].

Порядок передачі земель із державної власності територіальним

громадам поки що не визначений у законодавстві. Що стосується вилучення (викупу) земель для громадських потреб, то воно має здійснюватись у порядку, передбаченому статтями 31-34 Земельного кодексу.

Об'єктом права власності територіальних громад є, зокрема, земля. При цьому обмеженість її визначається не кордонами держави, а межами територіальних громад. Земля територіальної громади є в першу чергу основою для розселення людей. Зміст права власності на землю територіальної громади поєднує в собі всі три правомочності власника, а також виконання обов'язків щодо охорони і раціонального використання таких земель. У комунальній власності перебувають землі загального користування у межах населених пунктів, а також земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти комунальної власності.

Слід зазначити, що проекти Законів “Про право комунальної власності” та “Про комунальну власність” розроблені із врахуванням історичних національних традицій та зарубіжного досвіду правового регулювання режиму функціонування муніципальної власності. Прийняття Закону “Про комунальну власність” має стати ще одним кроком на шляху вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

2.2. Трансформація відносин власності. Приватизація засобів виробництва

Аналіз тенденцій трансформації в комплексі соціально-комунальних послуг показав, що в економіці України має місце зростання кількості об'єктів ЄДРПОУ комунальної власності, як результату роздержавлення. З 1997 по 2004 роки їх кількість збільшилась в 1,66 рази. Відповідно й зріс економічний потенціал муніципальних утворень у регіоні (рис. 2.1.). Однак, реалізація цього потенціалу залишається недостатньою. Свідченням цього є суттєве перевищення витрат над доходами підприємств. Так, у 2004 році у Тернопільській області всередньому на 1-ну гривню реалізованої продукції (робіт, послуг) витрати комунальних підприємств склали 114,2 коп. Тобто, дані підприємства зазнавали збитку на 14,2 коп. в розрахунку на кожну гривню реалізованої продукції.

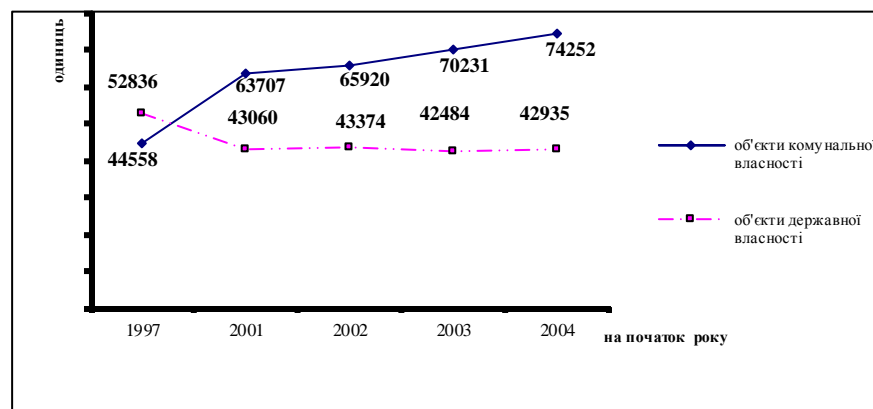


Рис. 2.1. Динаміка зміни державної і комунальної форм власності в Україні за 1997-2004рр.

Ефективне використання комунальної власності передбачає необхідність реалізації певних організаційно-економічних механізмів. Найважливішими з них є наступні: продовження трансформації відносин власності на основі введення нових форм приватизації, впровадження конкурсів по відведенню земельних ділянок, розміщення замовлень на потреби соціальної сфери, повного вияву і реєстрації землекористувачів; використання муніципальної

власності в якості закладу для отримання кредитів, гарантії для залучення інвесторів, надання в оренду приміщень, земельних ділянок і т.п. Таке використання муніципальної власності підтримується і реалізується в процесі управління кожного з цих механізмів, серед яких особливе місце займає оренда – тимчасова передача комунальної власності. В орендні відносини вступають два суб'єкти: орендодавець (орган місцевого самоуправління) і орендар. Орендодавець є власником засобів виробництва чи іншого майна, використання яких для нього в даний момент представляється неефективним чи тимчасово недоцільним. Тимчасово вільні засоби виробництва дають йому можливість надати право володіння і користування чи іншому суб'єкту – колективу працівників, організованих в товариство, підприємницьку структуру, чи приватній особі, для яких придбані ними у володіння суб'єкти власності є необхідними для ведення самостійної підприємницької, господарської чи іншої діяльності.

Ринкова трансформація власності створює реальні можливості для ефективного управління тимчасовою передачею комунальної власності, але і робить управління нею об'єктивно необхідною. Така необхідність обумовлена тим, що старі методи управління, які були засновані на жорсткій централізації та адміністративних підходах, демонтовані, а нові форми управління, які в найбільшій мірі адекватні і органічно властиві ринковій системі господарювання, ще тільки складаються.

Зрозуміло, що управління комунальною власністю в Україні, як і в інших постсоціалістичних країнах до 1991 року, слід розглядати в системі бувшого СРСР, планова економіка якого розвивалася жорстко централізовано. Структура управління комунальною власністю будувалася на принципах подвійного підпорядкування міністерству і місцевим органам влади. На рівні республіки керівництво комунальною власністю здійснювалося Міністерством житлово-комунального господарства, на рівні області – виконкомом обласної Ради народних депутатів в особі обласного управління житлово-комунального господарства; на рівні міста і сільських поселень – виконкомами міських

(районних і сільських) Рад народних депутатів. Безпосереднє управління комунальною власністю здійснювалося підприємствами і організаціями комунальної власності.

Після отримання незалежності і утвердження державності України відбулися суттєві зміни в структурі управління комунальною власністю. Більшість з цих змін робиться вперше. Відповідно це породжує труднощі з реалізацією і ефективним функціонуванням комунальної власності. Головні з них – низькорентабельна, часто збиткова, комунальна власність, яка не дозволяє наповнювати фінансами місцеві бюджети. Майно, передане в управління органам місцевого самоврядування, має, зазвичай, більшу долю зносу, що також не може служити надійним джерелом наповнення місцевих фінансів. Крім того, державні структури не передали в підпорядкування місцевих органів реальні джерела наповнення місцевих бюджетів. Все це разом привело до зниження ефективності функціонування системи місцевого самоврядування і падіння віддачі комунальної власності. Але тим не менше проблема управління комунальною власністю, яка в умовах ринкових перетворень „трансформувалась” в проблему управління об’єктами комунальної власності в цілому, не знімається з повістки дня і сьогодні. На деяких аспектах цієї проблеми, зокрема, на управлінні орендою комунальної власності, ми зупинимося нижче.

Управління орендними підприємствами характеризується цілим рядом специфічних особливостей.

В процесі ринкових перетворень склалося так, що переважна більшість приміщень, які здаються в оренду підприємницьким структурам, належать до комунальної власності. Зрозуміло, що орендодавцем у цьому випадку є місцеві органи управління, одним з головних завдань яких є забезпечення найефективнішого розпорядження майном комунальної власності в інтересах територіальної громади. Це означає, що майно необхідно передавати в оренду так, щоб від його експлуатації громада за певних економічних обставин одержувала максимальний дохід.

За таких обставин між місцевими органами управління – орендодавцями і підприємцями – орендарями виникає певний конфлікт інтересів. Орендодавці намагаються реалізувати право на оренду приміщень якомога дорожче, підприємці ж зацікавлені купити право оренди якомога дешевше.

Не варто забувати, що місцеві органи управління покликані сприяти розвиткові підприємництва, в першу чергу в інтересах тієї ж громади. У переліку державних засобів стимулювання малого бізнесу це займає одне з чільних місць надання в оренду за доступними цінами майна комунальної власності.

Отже, побудова орендних відносин щодо комунального майна у сучасному вимірі переслідує розв'язання двох суперечливих завдань: одержання орендної плати якнайбільше і стягнення орендної плати якнайменше. Зрозуміло, щоб досягнути ситуації, коли громада має стабільні високі доходи, а оренда комунального майна не є фінансовим тягарем для підприємців – орендарів, необхідно відмовитись від розв'язання одного завдання на користь іншого, тобто, визначити пріоритетність завдань місцевих органів управління як орендодавців.

Якщо керуватися короткотерміновими завданнями наповнення місцевого бюджету, то, зрозуміло, необхідно надати перевагу фіскальному характерові орендних відносин. У цьому випадку результати встановлення високої орендної плати прогнозують так: короткотермінові збільшення надходжень орендних платежів з подальшим їх поступовим скороченням внаслідок банкрутства підприємств-орендарів, конкуренції з боку орендодавців недержавної власності тощо.

Довготермінові інтереси економічного розвитку території і задоволення потреб громади вимагають дій держави в іншому руслі на користь підприємницької діяльності. Розвиток підприємництва за умови оренди комунальної власності матиме, крім надходжень орендної плати, низку супутніх ефектів на користь громади: зростання надходжень від оподаткування прибутків більшого розміру; інвестування з метою створення нових робочих

місць і збільшення відрахувань до різноманітних благодійних фондів.

Досить важливе значення при розробці конкретних завдань управління тимчасовою передачею комунальної власності має вибір і обґрунтування мети і принципів такого управління.

Загальна (і разом з тим головна) мета управління орендою об'єктивно впливає з основної мети роздержавлення і приватизації – сформулювати ефективного власника і може бути сформульована як створення умов для її реалізації.

Виходячи з цього система управління тимчасовою передачею комунальної власності має будуватись так, щоб виконувати двоєдине завдання: з одного боку – забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку відповідних поселень як єдиного соціально-економічного організму, сприяти забезпеченню соціально гарантованого життєвого рівня населення міста та захисту його інтересів як споживача послуг і продукції організацій та підприємств, які знаходяться в оренді; з другого боку – забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах ринкової трансформації економіки, виходячи з необхідності сприяння підприємництву, поглиблення процесів роздержавлення і приватизації, пожвавлення ділової активності.

Що ж стосується конкретних цілей і завдань ефективного управління орендними господарськими структурами, то вони в багато чому будуть залежати від того, який саме бік чи елемент цієї структури є об'єктом управління.

Якщо в якості об'єкту виступають організаційні форми оренди, то управління буде спрямоване на встановлення оптимальних пропорцій між індивідуальною і колективно організованою орендною формою господарювання. В перспективі це може трансформуватися в управління приватною власністю.

У випадку коли об'єктом управління служить обсяг і структура орендних підприємств, то конкретною метою такого управління стає розширення обсягу і

вдосконалення структури орендованої комунальної власності в напрямку підвищення питомої ваги об'єктів, які мають важливе значення для соціально-культурного та економічного розвитку відповідних поселень і надання послуг територіальній громаді.

Конкретні цілі і завдання управління тимчасовою передачею комунальної власності залежить від того, на яких принципах побудований механізм такого управління.

Виходячи з аналізу розвитку ринкових трансформацій власності на місцевому рівні, механізм управління орендними структурами має формуватися на таких принципах:

- узгодження державних, регіональних інтересів та інтересів відповідних поселень і територіальних громад;
- економічна зацікавленість орендарів комунальної власності в ефективній діяльності;
- диференційований підхід до орендованих об'єктів комунальної власності;
- дотримання комплексно-цільового підходу організації управління та формування відповідних підрозділів в організаційній структурі управління відносно сукупності орендованих об'єктів комунальної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технічні та функціональні зв'язки;
- виключення дублювання функцій в управлінні тимчасовою передачею комунальною власністю;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування орендованого комунального сектора економіки території.

Механізм управління тимчасовою передачею комунальної власності являє собою сукупність методів і форм, інструментів та важелів, цілеспрямована дія яких забезпечує ефективне функціонування об'єктів комунальної власності, які здані в оренду в господарстві територіальної

громади з урахуванням її специфіки.

В цьому контексті право власності на майно зберігається за орендодавцем. З наведеного визначення витікає, що орендар може користуватися на протязі визначеного періоду („строковість володіння”) за періодичну плату („повернення володіння”) майном. Власник не має права на протязі всього строку оренди розпоряджатися майном, яке знаходиться в господарському відані орендаря.

Таким чином, на певний час передаються всі основні права з приводу майна: він може продавати, обмінювати, здавати в суборенду, надавати безоплатно у тимчасове користування або в займи орендоване майно, якщо така передача майна відповідає цілям його господарського використання і не веде до зменшення його виробничого (економічного) потенціалу, обумовленого договором оренди. З певними застереженнями можна сказати, що при оренді власність на майно на певний час передається орендарю, причому, передається не декларативно, а реально, на певних економічних умовах. В результаті працівники підприємства почувають себе господарями, особливо якщо договір оренди не передбачає наступний викуп підприємства.

Звичайно, оренда з викупом – це частковий випадок класичної оренди. Але саме цей випадок представляє найбільший інтерес при вирішенні завдання приватизації комунальної власності по тій причині, що оренда з викупом дозволяє застосувати просту схему перетворення комунального підприємства в орендне.

Що це дає суб'єктам-орендарям комунальних підприємств?

По-перше, суб'єкт орендованого підприємства володіє правом власності на створювану продукцію і дохід, який отримують орендарі від її реалізації. Внаслідок цього права на орендному підприємстві завжди виникає власність трудового колективу на те майно, яке зросло за рахунок отриманих від продуктивної діяльності прибутків. Це майно можна (вважаємо, що необхідно!) персоніфікувати, розподіляючи за паями (чи у вигляді акцій членів трудового колективу). В результаті можливі випадки, коли приватне підприємство

утворюється з викупом за символічну суму коштів якщо початкова вартість орендованого майна була відносно мала, і за час оренди вдалося багатократно наростити вартість основних фондів підприємства і відрахувати значні суми від прибутків в місцевий бюджет, особливо, коли в оренду передаються збиткові, малорентабельні підприємства.

По-друге, відносини підприємства з місцевими органами управління регламентуються договором оренди. Це дуже важливий момент, оскільки в даному випадку ієрархічні адміністративні відносини між регіональним фондом майна і орендарем замінюються відносинами договірними, де обидві сторони виступають як рівноправні партнери.

По-третє, орендні підприємства самостійно, без заданих згори нормативів чи інструкцій розподіляють свій прибуток.

По-четверте, розмір платежів місцевих органів управління визначається не відсотком від доходу (прибутку), а є фіксованою величиною, яка дорівнює орендній платі. В тих умовах орендне підприємство зацікавлене нарощувати прибуток, так як величина орендної плати при будь-якому розмірі прибутку залишається незмінною на весь період дії договору з орендодавцем.

Орендне підприємство може випускати акції з метою залучення додаткових грошових коштів і багато хто користуються цим правом. Акції можуть бути і марними і розповсюджуються серед членів трудового колективу (в цьому випадку орендне підприємство все більше набирає рис народного), а можуть бути анонімними і продаватися постороннім юридичним і фізичним особам.

Вищесказане дозволяє зробити висновок про те, що на орендному підприємстві можливі різноманітні і гнучкі форми господарського управління і, зокрема, ефективні схеми самоуправління. Дійсно управління орендним підприємством здійснюється на демократичних принципах, такими органами управління є: загальні збори трудового колективу, рада орендарів, дирекція. Виборність, змінюваність, підзвітність – ось принципи керівництва такого підприємства.

На орендному підприємстві по різному можна розмежовувати функції між радою орендарів і дирекцією. Так, можливі три варіанти „спеціалізації” ради орендарів:

а) раді належить законодавча влада і вирішення стратегічних питань. Розподіл функцій між радою орендарів і адміністрацією в такому випадку аналогічний розподілу функцій між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України, але тільки на рівні підприємства;

б) директор очолює раду орендарів, тобто законодавча і виконавча влади в багато в чому суміщаються;

в) рада орендарів складається з двох палат і представників трудового колективу і адміністрації, і цим забезпечується баланс інтересів управляючих і тих, ким управляють.

Можуть бути і інші схеми самоуправління. Важливим є тут той момент, що в прийнятті господарських рішень бере участь весь трудовий колектив і, що колектив на демократичних засадах вибирає своїх представників в органи управління і може відкликати їх.

Ефект самоуправління посилюється тією обставиною, що на орендному підприємстві завжди є колективна власність, яка може бути розподілена по паях, особистих рахунках чи шляхом випуску акцій членів трудового колективу. При цьому забезпечується добровільність участі працівника в капіталах підприємства, широке залучення колективу до розробки статуту, можливість „часткового” власника в будь-який момент отримати свій пай грошима і вийти з підприємства.

Паї і акції орендного підприємства виконують дві функції:

а) акумулюють кошти працівника для вирішення певних продуктивних завдань;

б) розвивають у працівника почуття господаря.

Перша функція акцій має важливе значення у вирішенні питань товарного покриття грошової маси і акції трудового колективу, залучаючи грошові збереження працівників у сферу виробництва, автоматично

„зв’язують” ці гроші, що знижують тиск „горячих” грошей на споживчий ринок.

Разом з тим ще більше значення має друга функція акцій. Це признають нині економісти багатьох країн. Кожний власник акцій має пропорційний своєму вкладу вплив на долю підприємства і в цьому розумінні є його господарем. Працівник – господар на відміну від найманого працівника сильніше зацікавлений у ефективному господарюванні.

Слід відзначити, що орендна форма господарювання, дозволяє підвищити ефективність використання основних фондів (орендар має більшу мотивацію до праці), задіяти фонди, що тимчасово не використовуються власником, отримувати орендну плату, розвивати підприємство, оволодівати його технологією та ін., не бездоганно. В економічній літературі називаються наступні її недоліки:

- „коротка” мотивація колективу орендарів. Вважається, що головним інтересом будь-якого працівника є отримання заробітної плати. Тому, якщо працівник може вплинути на розподіл прибутку, то він постарается спрямувати її на оплату праці, а не на вирішення питань перспективного розвитку;
- „хижацька” експлуатація орендованого майна. Мається на увазі, що до орендованого приміщення працівник відноситься як до чужого, і за час оренди постарается „вижати” із нього все, не думаючи про майбутнє;
- економічна не вигідність для колективу комунального підприємства переходити на оренду через те, що в цьому випадку прийдеться додатково до податків платити ще й орендну плату.

Останній недолік, на нашу думку, не представляється обґрунтованим. Звичайно комунальне підприємство у відповідності з діючим законодавством платить менше ніж орендне. Але ж оренда дозволяє підприємству викупити майно і стати незалежним товаровиробником чи надавачем послуг. І якщо, у трудового колективу є така мета, то майновий кредит (оренда) – кращий спосіб її досягнення (платить же державне підприємство відсотки за грошовий

кредит).

Небезпека ж „короткої мотивації” і „хижацької експлуатації” орендованого майна дійсно існують, як і порушення чинного законодавства, які стосуються відповідальності за порушення договору оренди.

Управлінням обліку та контролю за використанням комунального майна департаменту економіки м. Тернополя проводиться комплексна робота в напрямку удосконалення орендних відносин, ведеться постійна претензійно-позовна робота, спрямована на зменшення заборгованості по орендній платі та збільшення доходів від оренди майна комунальної власності міста.

Основний акцент роботи із злісними боржниками та орендарями, які невчасно вносять орендну плату, управління зробило на позивно-претензійну роботу.

Станом на 1.10.2003 року заборгованість по орендній платі суб'єктів підприємницької діяльності становила 224,22 тис.грн. або менше місяця, що є робочою заборгованістю.

На забезпечення контролю за надходженням коштів за оренду нежитлових приміщень комунальної власності управлінням обліку та контролю за використанням комунального майна здійснюється щоденний аналіз поступлення таких коштів.

Управлінням обліку та контролю за використанням комунального майна ведеться постійна робота з орендарями, спрямована на забезпечення умов договорів оренди. На нинішній день управління є розпорядником:

- 88049,3 кв.м. не житлового фонду, яким користуються 646 орендарів;
- 66-ти об'єктів цілісних майнових комплексів та індивідуально-визначеного майна.

В залежності від розмірів орендної плати, наданих площ та коштів, які поступають на спеціальний рахунок міського бюджету, орендарів можна кваліфікувати на дві групи:

1. Орендарі, які використовують приміщення не житлового фонду та індивідуально-визначене майно комунальної власності.

2. Орендарі, які користуються майновими комплексами (на обліку перебуває 4 таких орендарів).

Перша група поділяється на такі категорії:

1). Орендарі, яким передано приміщення та індивідуально визначене майно в безоплатне користування. Станом на 1.01.2004 року таких орендарів нараховується 171 суб'єктів господарської діяльності, які користуються приміщенням загальною площею 19815,4 кв.м. та 45 об'єктів індивідуально визначеного майна. До даної категорії відносяться бюджетні установи, які фінансуються з міського, обласного та державного бюджетів і звільнені від орендної плати; політичні партії, громадські організації та благодійні фонди, творчі спілки та професійні творчі працівники; приватні підприємства, які обслуговують житловий фонд міської ради.

2). Суб'єкти підприємницької діяльності, які викупили патент на право оренди приміщень. Для них встановлено орендна ставка 3,2 грн. за 1м² орендованої площі. Станом на 1.01.2004 року обліковується 45 таких орендарів, які користуються приміщенням загальною площею 13895,45 м².

3). Суб'єкти підприємницької діяльності, яким орендна ставка встановлена в розмірі 4 грн. за 1м² орендованої площі. Станом на 1.01.2004 року обліковується 442 таких орендарів, які користуються приміщенням загальною площею 54338,45 м².

Разом з тим часто суб'єкти підприємницької діяльності, які одержують комунальне майно, не поспішають своєчасно платити за це. Не завжди виконуються договори страхування. Інколи орендарі всіляко затягують повернення майна після розірвання договорів оренди. З метою забезпечення умов договорів оренди для 89 орендарів на суму 102,3 тис.грн. направлено претензії з вимогою погасити заборгованість по орендній платі дати згоду на дострокове розірвання договору оренди з наступною передачею приміщення орендодавцю. Направлені претензії були розглянуті 50 орендарями і вжито заходи на погашення заборгованості на суму 79,332 тис.грн. Крім того, підготовлено та направлено для 39 орендарів-боржників копії позовних заяв

про дострокове розірвання договорів оренди. З тієї кількості боржників 27 орендарів погасили заборгованість до розгляду справи в господарському суді.

З метою стягнення заборгованості по орендній платі в безспірному порядку на виконавчі написи нотаріуса до державної нотаріальної контори направлені матеріали по трьох боржниках на загальну суму стягнення 24,989 тис.грн.

На рішення господарського суду Тернопільської області до Львівського апеляційного господарського суду направлено 8 апеляційних скарг та 6 касаційних скарг на рішення Львівського апеляційного господарського суду до Вищого господарського суду України, одна скарга до Верховного суду України.

Завдяки вище наведеним заходам, управлінню обліку та контролю за використанням комунального майна вдалось впорядкувати збір коштів від орендної плати та стабілізувати щомісячні поступлення від орендної плати.

У відповідності з прийнятою програмою приватизації приміщень комунальної власності на 2003 рік, міською радою Тернополя було затверджено 77 об'єктів комунальної власності, які планувалось приватизувати шляхом викупу та один об'єкт – шляхом продажу на аукціоні.

Станом на 01.01.2004 року було заключено договори купівлі-продажу на 31 об'єкт на суму 396,2 тис.грн. (від 11 покупців поступили кошти від приватизації в сумі 1051,634 тис.грн.).

Визначити, наскільки привабливою є оренда комунальної власності для здійснення підприємницької діяльності, дають змогу результати опитування підприємців. Саме підприємці можуть об'єктивно оцінити, як держава через оренду комунального майна сприяє їхній бізнесовій діяльності. Опитування було здійснене серед підприємців міста Тернополя, які уклали договори оренди в другому півріччі 2002 року. Опитування відбувалося шляхом анонімного опитування респондентів на робочих місцях. Опитано 87 респондентів, що становить 78% підприємців, які уклали (переуклали) договори оренди в зазначений термін. Це засвідчує репрезентативність вибірки і дає змогу з

певною ймовірністю поширити результати опитування на генеральну сукупність загалом.

За організаційно-правовою формою досліджувані підприємства поділились так: 53% – товариства з обмеженою відповідальністю; 12% – підприємства державної форми власності; 14,7% – приватні підприємства; 6,3% – акціонерні товариства; решта – суб'єкти індивідуальної підприємницької діяльності. Роздрібною торгівлею займалися 62,5 усіх опитаних респондентів – підприємців, гуртовою – 12,7%, у сфері побутового обслуговування працюють 17,1%, виробництвом займаються 7,7% респондентів. До речі, галузева структура опитаних підприємців і їхній розподіл за організаційно-правовою формою дуже близькі до галузевої структури і розподілу за організаційно-правовою формою малих підприємств м. Тернополя. Отже, опитані суб'єкти підприємницької діяльності репрезентують весь підприємницький комплекс міста.

Орендовані приміщення використовують відповідно до напрямків діяльності підприємства. Використати орендовані приміщення з метою відкриття торгової точки чи магазину мають намір 77,6% респондентів. Найпривабливішими у цьому плані є приміщення, розташовані на перших поверхах будинків. Користуються попитом також підвальні та напівпідвальні приміщення, зокрема, для надання побутових послуг і громадського харчування.

Уклали угоди на оренду комунального майна безпосередньо з обліку та контролю за використанням комунального майна управлінням міського держмайна 82% підприємств, 18% перекупили патент на право оренди в інших суб'єктів підприємницької діяльності. Під час перекупки патенту орендодавець (в особі власне управління держмайна) зобов'язав патентовласників укласти ще і договори оренди, що є грубим порушенням чинного законодавства. Не дивно, що 47,5% респондентів, які уклали договори оренди безпосередньо з управлінням ресурсів, та 33,7% тих, що перекупили патент вказують на зловживання з боку державних службовців під час підписання угод.

Значна частина респондентів планує викупити орендоване майно. У випадку створення сприятливих умов це зробити бажають 82,3% опитаних, що засвідчує необхідність вдосконалення існуючих механізмів приватизації. Середній термін укладання договорів оренди – 3 роки. Угоди укладаються переважно на 5 і 10 років.

На питання, як замінюються загалом взаємовідносини між орендодавцями та орендарями, ні один з респондентів не вказав на їх значне поліпшення порівняно з минулим періодом: 65,3% вважають, що ці відносини практично не змінилися; 27,8% – що вони погіршилися; 6,9% вважають, що це погіршення є значним. На погіршення ситуації особливо нарікають представники товариств з обмеженою відповідальністю; 63,2% яких зазначили таку негативну тенденцію.

Серед проблем, які спіткали підприємців під час укладання договорів оренди майна, зазначено: відсутність інформації щодо вільних приміщень, проблеми оцінювання об'єкту оренди, витрати часу і зусиль. Лише 13,5% респондентів отримало інформацію щодо наявності вільних приміщень для оренди з офіційних джерел, решта, цю інформацію відшукала самостійно, використовуючи різноманітні засоби і прийоми. Отже, у побудові системи орендних відносин існують порушення принципів гласності та різного доступу підприємців до джерел інформаційних ресурсів, що, звичайно, не є позитивною характеристикою системи, яка б сприяла розвитку ринку.

На труднощі під час оцінювання об'єкта оренди вказало 67,3% опитуваних суб'єктів підприємницької діяльності. Міськвиконком надав право здійснювати оцінку комунальних об'єктів оренди лише оцінювачам з регіонального фонду комунального майна, усуваючи будь-яку конкуренцію в цій справі. За таких обставин останні диктують ціну послуг з оцінювання майна оренди, яку не завжди можуть сплатити майбутнє підприємство-орендар. Це ще один недолік в організації оренди комунальної власності.

Серед перелічених проблема витрат часу і зусиль є найгострішою. Її зазначено половиною респондентів. Середня тривалість від першого візиту до

підписання угоди оренди з орендодавцем, за словами підприємців, становить в середньому більше двох місяців. Що правда майже половина опитаних на це витрачали орієнтовано місяць. Як зазначило 70,5% респондентів, відповідь ховається у тому, що процес отримання комунального майна в оренду не є простим, прозорим і зрозумілим.

З метою визначення причин, які спонукають орендодавців до таких тривалих процедур оформлення права на оренду, підприємців опитували стосовно процедури погодження умов угоди оренди та фінансових офіційних і неофіційних взаємовідносин з органами влади 22,1% респондентів зазначили, що запропонований проект угоди оренди було підписано без змін; 29,1% вказали на незначні зміни, що свідчить, або про прийнятні умови оренди, закладені в початковому проекті угоди, або вказує на тиск зі сторони орендодавця під час підписання угоди, що є вірогідним оскільки безліч респондентів вважає, що базові умови оренди визначаються усною домовленістю між орендарем і орендодавцем, а не письмовою угодою. Якою саме є ця „усна домовленість” невідомо, як і те, скільки коштує вона підприємцеві. Щодо фінансових взаємовідносин з орендодавцем та іншими органами державного нагляду респонденти переважно відмовлялися відповідати або вказували суми, які вони сплатили офіційним чи не офіційним шляхом. Відсоток відмов коливався від 60% на запитання щодо офіційних виплат до 82% на запитання щодо неофіційних. Головними причинами відмов названо страх втратити хороші стосунки з владою, недовіра до анонімності анкетування, тощо. Це і зрозуміло, оскільки в пам'яті більшості ще свіжими є спогади епохи панування адміністративно-командного устрою, коли держава виступала диктатором, політика і дії якої не підлягали ніякому обговоренню, а тим більше розголошенню. З тих, хто погодився дати відповідь на це запитання (4,7%) впливає, що офіційні виплати орендодавцю і дозвільним державним службам коливається у межах 300-500 грн. Отже, в оренді комунального майна присутня тіньова сторона відносин, корені якої ховаються в невисоких заробітках державних чиновників, у дефіциті місцевого бюджету, в історичних

особливостях економічних взаємовідносин держави і господарюючих суб'єктів.

Проблемними є і взаємини між орендодавцями за орендарями під час користування останніми орендованим майном. Найбільшою проблемою для орендарів є розмір орендної плати. Розмір орендної плати вважають високим 80,7% респондентів. Таке сприйняття встановленого розміру орендної плати має під собою наступне підґрунття. Визначений законодавством порядок розрахунку орендної плати передбачає помісячне корегування встановленої початкової суми на індекс інфляції, що за умови високих значень індексу забезпечує стрімке, неочікуване зростання платежів. За словами одного з підприємців, корегування орендних платежів на індекс інфляції за два роки збільшило їх питому вагу в структурі собівартості послуг на 15%, що зумовило вимивання обігових коштів. Іншою причиною визначення орендної плати високою, очевидно, є результати діяльності, які не завжди сприймаються підприємцями самокритично.

Друге місце посідає проблема з боку державних службовців, що засвідчує недостатність заходів щодо дерегулювання економіки, прийнятих нещодавно на державному рівні. На факти зловживань державних службовців вказало 47,7%.

Третє місце посідають проблеми, спричинені виконанням додаткових умов договору оренди, на що вказало 23,7% опитаних. Це підтверджує думку щодо тиску з боку орендодавця, який існує в орендних взаєминах, і нав'язування орендарю часто непосильних для цього завдань.

Щодо непривабливості оренди комунального майна (зокрема приміщень) говорить і те, що 95,3% респондентів вимушені були здійснити поточний ремонт, витрати на який не було зараховано в рахунок орендної плати. Поточний ремонт, переважно, не забезпечує зростання оціночної вартості об'єкта, на відміну від капітального ремонту приміщення. З 65 підприємців, які в орендованих приміщеннях здійснили капітальний ремонт, орендодавець затрати не компенсував ні одному. Отже, крім високої орендної плати, оренда

вимагає і певних витрат підприємців. Зазвичай усі ці витрати компенсує кінцевий споживач продукції. Оскільки переважаюче число орендарів комунальних приміщень працюють на споживчому ринку, то кінцевими покупцями є безпосередньо громадяни, тобто ми з вами. Як наслідок через недосконалі механізми оренди, держава покликана захищати інтереси громадян, їх же ущемила, не кажучи вже про інтереси підприємців.

Однак це не всі негативні сторони оренди. За послуги з утримання місць загального користування в 55% респондентів, які орендують приміщення, житлово-експлуатаційні контори періодично вимагають перерахувати кошти (максимально названа сума 300 грн.), причому їх розміри не визначено у жодному договорі чи зобов'язанні. Житлово-експлуатаційні контори, стверджує 93,7% респондентів не відповідають за якість послуг, які вони надають.

Підсумовуючи результати здійсненого опитування можна констатувати, що діюче регулювання орендних відносин не є досконалим. Воно приховує ймовірність зловживань тиску з боку держави. Вивчаючи практику оренди комунального майна в інших містах України, можна констатувати, що і там мають місце виявлені в ході у м. Тернополі проблеми. Отже, можна говорити, що оренда комунальної власності поки що не стала засобом сприяння підприємницької діяльності в Україні. Вона не забезпечила ефективного використання майна територіальних громад, не стимулює викуп орендованого майна, розвиток конкуренції у сфері оренди.

Аналізуючи виявлені проблеми, з метою покращення оренди комунального майна як для територіальної громади, так і для підприємців, необхідно керуватися такими положеннями:

- передачу майна в оренду здійснювати переважно конкурентними способами, а формування орендної плати – відповідно до співвідношення попиту і пропозиції на право оренди;
- з метою ефективного регулювання орендних відносин на місцях запроваджувати пакетні рішення, які б стосувалися всіх аспектів цієї сфери;
- управляти процесами оренди комунального майна відповідно до

організаційно-функціонального забезпечення. Місцевим органам управління необхідно не тільки здавати майно громади в оренду, але й відповідати за ефективність його використання;

- розробити критерії для оцінювання ефективності орендних відносин;
- максимально спростити порядок вступу підприємця в орендні відносини, зробити його прозорим, скерованим на мінімізацію затрат часу, зусиль і коштів;
- вводити сприятливіші умови для викупу орендованих приміщень орендарями (враховуючи їх затрати на поліпшення і збереження об'єкту оренди) порівняно з іншими потенційними покупцями;
- здійснювати експертизу фінансових взаємин орендарів з орендодавцем та різними дозвільними службами і впроваджувати заходи щодо їхнього впорядкування (наприклад, розробити механізм внесення орендарем плати за утримання місць загального користування; визначити умови зарахування витрат на поліпшення орендованого майна в орендну плату тощо);
- забезпечити прозорість інформації щодо об'єктів комунальної власності та умов оренди.

Активно відбуваються процеси трансформації державного та комунального майна в напрямку їх приватизації. Так протягом 1993-2004рр. на Тернопільщині приватизовано 2061 об'єкт, в тому числі 1945 комунальної власності, у яких на момент приватизації було зайнято більше 100 тис. осіб. Проте, найактивніше переходили у приватну власність об'єкти комунальної сфери у 1994-1997рр., зокрема, в даний період було приватизовано більше половини об'єктів комунального майна, що приватизовувались з початку 1993 року. Однак, як свідчить практика, в останні роки активно змінюють власника не комунальні підприємства в цілому, а окремі їх структурні підрозділи.

Протягом 1993-2004рр. на Тернопільщині приватизовано 126 об'єктів незавершеного будівництва, однак лише 12 об'єктів незавершеного будівництва комунальної власності, що отримали нового приватного власника. Тобто, в середньому протягом року було приватизовано лише 1 об'єкт незавершеного

будівництва комунальної власності.

Отже, проблема пошуку нового власника для об'єктів об'єктів незавершеного виробництва, що перебувають у комунальній власності, все ще залишаються невирішеною.

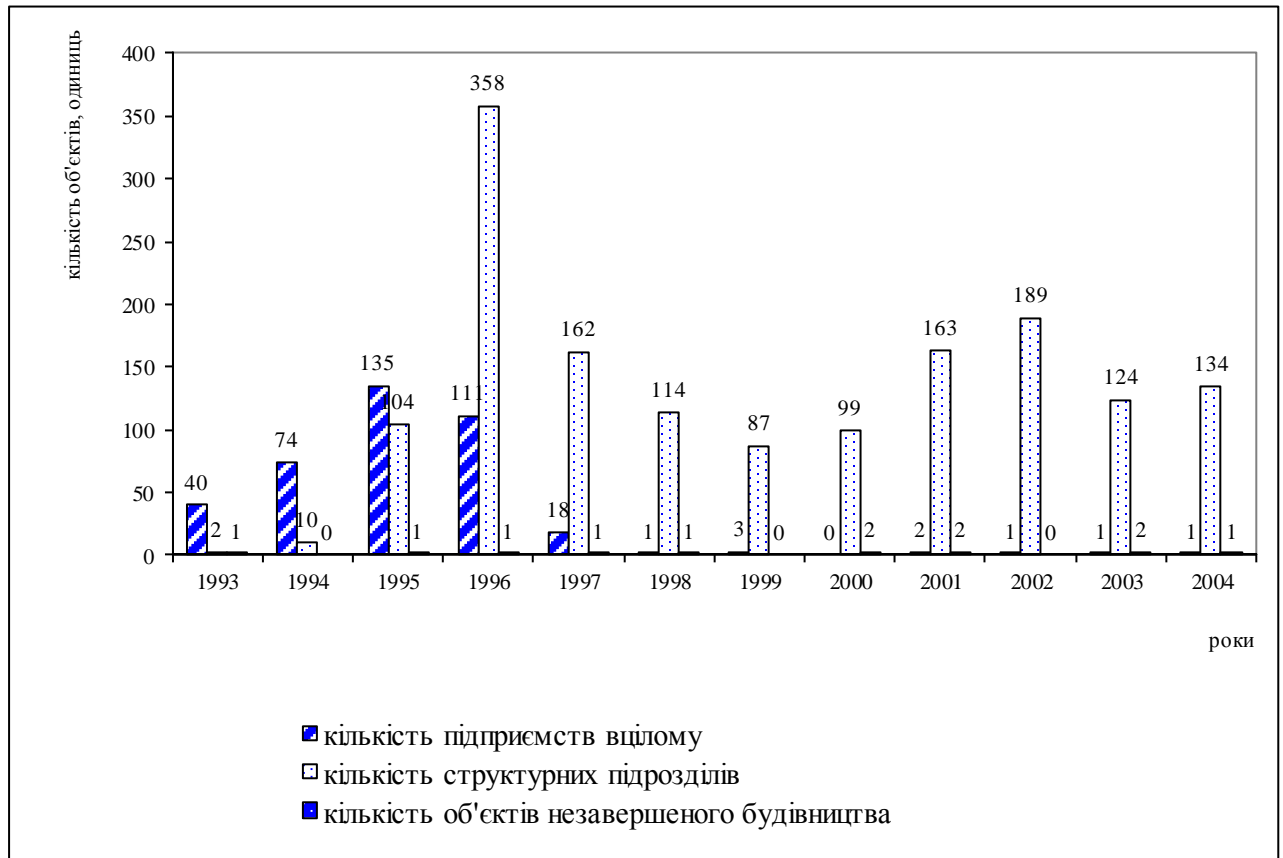


Рис. 2.1. Динаміка трансформації комунального майна Тернопільської області у 1993-2004рр.

Практика вказує на те, що з державної у комунальну власність переходять в основному дрібні підприємства.

Активно відбуваються процеси приватизації комунальної власності, причому значно активніше ніж державної власності (табл. 2.2.).

Завдяки приватизації майна відбулося зростання вартості основних засобів підприємств комунальної і комунально-корпоративної форм власності. Так, первісна вартість основних засобів цих підприємств зросла більш, ніж удвічі з 6606,8 млн. грн. у 2000р. до 14886,6 млн.грн. у 2004р. Внаслідок чого питома вага вартості основних засобів підприємств даної форми власності у

загальній структурі основних фондів зростає з 18,5% (2000р.) до 29,8% (2004р.).

Проте, загалом по області фінансова результативність економічної діяльності комунальних і комунально-корпоративних підприємств у 2004 році була найнижчою у порівнянні зі суб'єктами господарювання інших форм власності.

Таблиця 2.2.

Кількість об'єктів, які змінили форму власності,
за способами приватизації та формами власності
у Львівській області за 1992-2004рр.

| Показники | Всього | у тому числі | |
|--|-------------|---------------------|-----------------------|
| | | державної власності | комунальної власності |
| одиниць | | | |
| Всього ▪ у тому числі: | 9195 | 1198 | 7997 |
| викуп об'єкта | 6626 | 329 | 6297 |
| викуп за альтернативним планом приватизації | 34 | 2 | 32 |
| викуп майна, зданого в оренду з викупом | 972 | 88 | 884 |
| продаж на аукціоні | 579 | 276 | 303 |
| продаж за некомерційним конкурсом | 121 | 14 | 107 |
| продаж за комерційним конкурсом | 273 | 33 | 240 |
| продаж акцій відкритих акціонерних товариств | 590 | 456 | 134 |

Свідченням цього є, зокрема те, що частка кількості підприємств комунальної і комунально-корпоративної форм власності в загальній кількості промислових підприємств у Тернопільській області становить 5,5% (а по Україні 2,3%), а частка їх продукції складає 3,9% від загального обсягу реалізованої промислової продукції.

Зокрема, у галузі діяльності “виробництва та розподілення електроенергії, газу та води” частка підприємств комунальної і комунально-корпоративної форм власності складала у 2004 році 71,6% від загальної кількості промислових підприємств, а обсяг виробленої продукції лише 17,6% від загального обсягу реалізованої промислової продукції на Львівщині.

Про зменшення потенціалу комплексу соціально-комунальної власності свідчить і значно менший, порівняно з іншими сферами власності, обсяг

інвестицій в основний капітал – всього 4% (рис. 2.2.).

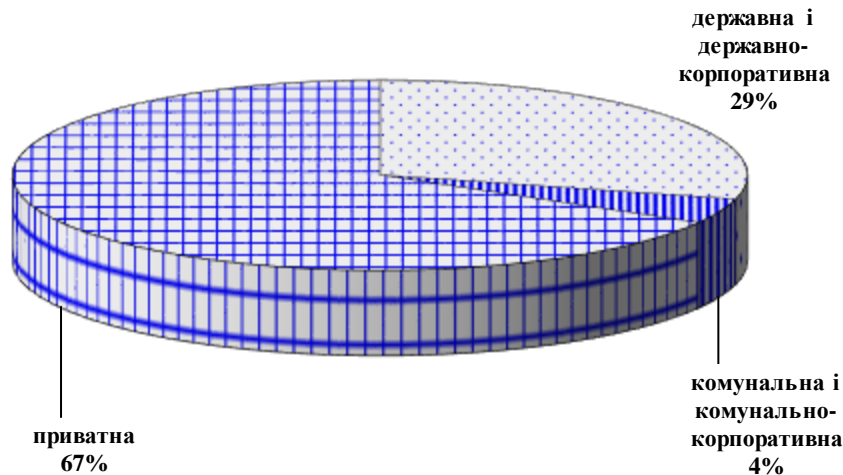


Рис. 2.2. Структура розподілу інвестицій в основний капітал Львівської області у 2004 році.

Виробництво соціально-комунальних послуг зі сфери комунальної власності переміщається у сферу підприємств приватної власності. Свідченням цього є зменшення обсягу роздрібного товарообороту, що здійснюється підприємствами комунальної власності. Хоча індекси фізичного обсягу роздрібного товарообороту по Львівщині протягом 2000-2004рр. суттєво зростають, однак в його структурі питома вага підприємств комунальної форми власності має стійку тенденцію до щорічного зменшення. Так, зокрема, в загальному обсязі роздрібного товарообороту питома вага, що припадає на комунальні та комунально-корпоративні підприємства зменшилась з 3,9% у 2000р. до 1,7% у 2004р. Питома вага товарообороту торгової мережі, а також товарооборот ресторанного господарства знизився з 3,9% та 4,5% (у 2000р.) до 1,6% та 3,9% (у 2004р.) відповідно.

В основному за рахунок приватизації державного майна протягом 2000-2004рр. відбулось зростання вартості основних засобів підприємств комунальної та комунально-корпоративної форм власності. Вартість основних

засобів цих підприємств зросла більш, ніж у 1,5 рази з 1443 млн.грн. у 2000р. до 2251 млн.грн. у 2004р. Внаслідок чого питома вага вартості основних засобів підприємств даної форми власності у загальній структурі основних фондів зросла з 12,6% (2000р.) до 17,4% (2004р.).

Однак, загалом по області виробнича результативність економічної діяльності комунальних і комунально-корпоративних підприємств у 2004р. була найнижчою у порівнянні з суб'єктами господарювання інших форм власності.

Для прикладу, частка кількості підприємств комунальної та комунально-корпоративної форм власності в загальній кількості промислових підприємств Тернопільщини в 2004р. склала 5,5% (по Україні 2,3%), а питома вага виготовленої ними продукції лише 3,9% (1,2% відповідно) від загального обсягу продукуюваної промислової продукції.

2.3. Трансформація методів управління регіональним комплексом соціально-комунальних послуг

Головним вектором регіональної політики є трансформація економіки, де важливим і чи не єдиним найбільш послідовним процесом, що створює загальні умови для розвитку нових сфер господарювання, стали приватизація державного і комунального майна, розширення сфери діяльності приватної діяльності, прояв приватної ініціативи.

Останнє є настільки важливим, що не буде перебільшенням вважати здійснення приватизації, управління цим процесом однією із стратегічних проблем формування мотиваційного механізму і розвитку почуття власності (господаря). Ступінь готовності органів місцевого самоуправління до здійснення багатьох функцій, що пов'язані з управлінням постійною трансформацією комунальної власності, значною мірою залежить саме від успіхів у практичній реалізації права власності, а не перетворення купівлі-продажу об'єктів комунальної власності у формальний акт, як це має місце в нинішніх умовах.

Об'єктивні обставини розвитку економіки в сучасних умовах, які складаються в період переходу до використання ринкових механізмів, висувають необхідність об'єктивного осмислення процесів, що відбуваються, та виявлення закономірностей управління постійною трансформацією комунальної власності та залучення нових організаційних форм удосконалення управління комунальним господарством.

Перетворення всієї системи організаційних форм управління постійною трансформацією комунальної власності, її перехід у якісно новий етап потребує створення механізму функціонування структурних частин єдиного організму. Тільки при його наявності можливе принципове оновлення форм і методів управління комунальною власністю.

Для створення ефективного механізму управління постійною трансформацією комунальної власності необхідно чітко уявляти класифікацію

її об'єктів. До них належать:

- цілісні майнові комплекси – суб'єкти господарювання з закінченим циклом продукції (робіт, послуг);
- об'єкти незавершеного будівництва;
- частки(паї, акції), що належать суб'єктам комунальної власності у майні господарських товариств та інших недержавних об'єднань;
- майно підприємств, що ліквідується за рішенням відповідних органів міст та районів.

По відношенню до об'єктів приватизації комунальної власності у Тернополі, зокрема, проводиться їх класифікація щодо черговості приватизації, розробляються переліки таких об'єктів, виходячи з чого визначаються масштаби, темпи та етапи приватизації комунальної власності.

Важливими напрямками процесу приватизації є визначення способів приватизації та її форм.

Формами приватизації комунальної власності, згідно з законодавством України та Державною програмою приватизації є визначення способів приватизації, можуть бути:

- викуп майна підприємств згідно з альтернативними планами приватизації;
- викуп майна зданого в оренду;
- продаж об'єктів приватизації на аукціоні;
- продаж об'єктів приватизації за конкурсом;
- продаж акцій відкритих акціонерних товариств;
- продаж часток (акцій, паїв), що належать суб'єктам комунальної власності у майні господарських товариств та інших недержавних об'єднань.

Вибір форми приватизації всебічно обґрунтовується з врахуванням специфіки складу комунальної власності в кожному конкретному випадку, для кожного окремого об'єкта, спираючись на відповідно розроблені критерії та фактори.

При виборі способу приватизації виходять з таких аспектів:

- при приватизації невеликих підприємств торгівлі, побутового обслуговування, громадського харчування та інших невеликих підприємств найбільш ефективним способом приватизації є аукціон;
- продаж об'єктів приватизації за конкурсом застосовують у тих випадках, коли існує зацікавленість у збереженні робочих місць та профілю діяльності підприємства, вибору найбільш ефективного чи доцільного, з точки зору місцевих органів влади, способу використання об'єктів, що приватизуються;
- акціонування використовують при приватизації достатньо крупних об'єктів, функціонування яких забезпечить достатню прибутковість та зацікавленість фізичних і юридичних осіб у придбанні акцій акціонерного товариства.

Регіональні особливості приватизації комунальної власності характеризуються, по-перше, відсутністю зв'язку між розвитком діяльності приватизованих підприємств у післяприватизаційний період з концепцією розвитку територій, на яких вони розміщені, зокрема, зростаючого непрямого регулювання реконструкції, перепрофілювання діючих підприємств через ринковий регіональний економічний механізм; по-друге, неврахуванням галузевої структури господарських комплексів як важливого фактора визначення масштабів і темпів регіональної приватизації; по-третє можливістю протизаконного перерозподілу між регіонами внаслідок того, що мешканці одних регіональних утворень можуть купувати акції комунальних підприємств, які розташовані в інших регіонах, що може привести до розподілу права власності між регіонами, яке відрізнятиметься від самої власності; по-четверте, безконтрольністю з боку місцевих органів управління за соціально-економічними наслідками регіональних приватизаційних процесів; по-п'яте, відсутністю зв'язку приватизації комунального майна з залученням інвестиційних ресурсів в регіонах; по-шосте, при приватизації комунального майна в числі малих підприємств, переважаючою більшістю підприємств невиробничого призначення; по-сьоме, зміною функціонального призначення

та скороченням регіональної соціальної інфраструктури; по-восьме, значним відставанням фактичних темпів приватизації від програмних; по-дев'яте, суттєвою регіональною диференціацією фактичних масштабів приватизації в розрізі об'єктів приватизації згідно до класифікації, яка визначена нормативними актами органів місцевого самоврядування.

Оцінюючи рух від бюрократичного одержавлення комунальної власності до корпоративно-капіталістичного її відчуження від власників, яким вона належить, говорить про те, що такий шлях не створює умов для виникнення і розвитку цивілізованого ринку покупців комунальної власності, що робить приватизацію менш ефективною і не завжди забезпечує надходження очікуваних коштів в місцевий бюджет.

Більш того, відмінною рисою перехідних економік став постійний розподіл прав комунальної власності і майна під визначеним впливом локального корпоративного управління і позаекономічних факторів. Часто формально зафіксовані права власності стають недостатньою основою для того, щоб власник комунального майна міг реалізувати ці права. І, навпаки, досить обмежені чи навіть сумнівні права можуть бути достатніми для того, щоб забезпечити повне розпорядження тим чи іншим майновим комплексом.

Тому комунальна власність юридично зафіксована в основних нормативно-законодавчих документах України, неадекватна її дійсному змісту. Значна частина приватизації комунальної власності, тобто формально приватної (акціонерна власність) знаходиться в змішаній власності, чи то зі значною долею акціонерного капіталу в руках працівників даних підприємств, чи то зі значною участю органів самоврядування. Реальні права власності належать вузькому колу осіб, які зосереджені в адміністрації экс-комунальних підприємств і лобістських (в основному депутатських) угруповань.

Стає все більш очевидним, що здійснення процесу приватизації комунальної власності неминуче веде до розмежування права власності та функцій управління. Ось чому становлення і форм, і функцій управління постійною трансформацією комунальної власності значною мірою залежить від

типів приватизації, що здійснюється в регіоні (спонтанна приватизація, мала та частково майнова приватизація, власність трудових колективів, реприватизація). При цьому одним із важливих аспектів формування системи управління постійною трансформацією комунальної власності є визначення сфери її контрольованості, дії по управлінню органів самоврядування.

Еластичність переходу від структур, які виконують функції адміністративного регулювання, до структур економічного регулювання в перехідній економіці визначається необхідністю існування в перехідний період як державного, кооперативного, комунального секторів, так і ринкового.

По мірі розвитку ринку державно-адміністративний механізм поступово змінюється ринковими регуляторами. В зв'язку з цим, слід зберігати спадкоємність у перетворенні організаційних структур управління з тим, щоб їх організаційний потенціал був якомога повніше використаний.

Одним із важливих питань в цьому плані є питання про те, чи беруть органи місцевого самоврядування на себе функцію управління приватизаційними процесами, чи тільки їх економічне регулювання.

У м.Тернополі формується багаторівнева організаційна структура управління постійною трансформацією комунальної власності. Вона включає організаційні структури, які безпосередньо входять до складу апарату управління містом (департамент економіки управління, обліку та контролю за використанням комунального майна, яке фінансується з бюджету; постійна комісія міської ради з питань бюджету, фінансів та контролю за приватизацією); систему госпрозрахункових організацій, що забезпечують приватизований комунальний житловий фонд (приватизовані ЖЕКи) і є самостійними юридичними одиницями; організації і установи, діяльність, яких координується міською владою.

Така організаційна структура управління постійною трансформацією комунальної власності забезпечує управління приватизаційними процесами як єдиним цілим; управління всіма приватизаційними секторами економіки через відповідні функціональні, галузеві і регіональні органи; прийняття

управлінських рішень; залучення населення до управління постійною трансформацією комунальної власності через систему органів самоврядування.

Процес управління здійснюється завдяки застосуванню системи методів управління постійною трансформацією, які являють собою способи цілеспрямованої дії суб'єкта на керований об'єкт для досягнення поставленої мети. Методи управління поділяються на: адміністративні, які передбачають вплив вищестоящего органу на нижчестоящий шляхом своїх рішень, розпоряджень, декретів тощо; економічні, коли реалізація тих чи інших заходів здійснюється шляхом створення системи умов, які роблять їх економічно вигідними; організаційні, коли ефективність управління підвищується завдяки розробці і організації функціонування найбільш раціональної структури управління. Ці методи в практиці управління реалізуються в комплексі. Застосування адміністративних і економічних методів управління регламентується значною мірою чинним законодавством і системою нормативних актів, що приймаються державними органами управління різних рівнів.

Процес управління здійснюється завдяки застосуванню трьох основних систем управління: лінійної, функціональної та лінійно-функціональної. Лінійна система управління полягає у вертикальному підпорядкуванні підлеглих своєму керівнику. Вона застосовується при реалізації адміністративно-командного стилю керівництва і має сенс при доведенні до підлеглих рішень, прийнятих на вищих рівнях управлінських структур. Але при обґрунтуванні і прийнятті управлінських рішень на рівні регіону (міста), що пов'язано з урахуванням горизонтальних зв'язків, така система управління не зовсім придатна, оскільки окремий керівник не в змозі забезпечити оптимальність керівництва багатофункціонального об'єкта. Оптимальність рішення в даному випадку забезпечується працівниками функціональних підрозділів організаційної структури управління.

Функціональна система управління виходить із того, що окремі специфічні функції є прерогативою у віддані окремих підрозділів, які

спеціалізуються на виконанні певних функцій. Функціональні підрозділи формують і обґрунтовують проекти управлінських рішень з питань, що відносяться до їх компетенції. Як необхідна складова частина управління, функціональна система забезпечує обґрунтоване прийняття рішень.

На практиці у чистому вигляді не можуть існувати ні лінійна, ні функціональна система управління. Оптимальний синтез цих систем забезпечується через лінійно-функціональну систему управління. Для її реалізації виділяють головні функціональні обов'язки суб'єкта управління стосовно об'єкта управління і організувати відповідні функціональні підрозділи для обґрунтування управлінських рішень.

Питання управління постійною трансформацією комунальною власністю було б значно простішим, якщо були б очевидними соціальні результати процесу. На перший погляд здається, все зрозуміло. Ставка робиться на створення конкурентного середовища для формування ринкового механізму ціноутворення, на усунення монополізму, забезпечення умов для економічної свободи економічної діяльності і т.п. Проте в такій складній новій справі, якою є перетворення інтересів власності, важливими є форми руху та форми реалізації процесу. Значення має не тільки кінцева перспектива, але і характер проміжних результатів.

Розгляд цього питання на прикладі досить поширеного напрямку приватизації – викупу державного майна через оренду, та інших форм приватизації, дозволяє зробити висновок про те, що однією із вихідних функцій управління постійною трансформацією комунальної власності є створення умов для виникнення і розвитку ринку покупців комунальної власності, що робить приватизацію більш ефективною і забезпечує надходження певних коштів.

Позитивною стороною приватизації на основі викупу комунального майна через оренду є можливість перетворення відносин власності при незначних фінансових активах майбутніх власників, збереження існуючих трудових колективів тощо. При певних перевагах цієї форми приватизації досить поширена оренда з викупом як основний приватизаційний механізм веде

до фактичного закріплення виробничого потенціалу за його нинішнім користувачем. Слід мати на увазі, що може виникнути така ситуація, коли фонди перейдуть до недержавних юридичних та фізичних осіб, проте, ті завдання, заради яких розпочиналися перетворення, а саме: досягнення більш ефективного розподілу та використання виробничого потенціалу, необхідної його структурної перебудови не відбувається.

Зміст приватизації, а значить і управління постійною трансформацією комунальної власності, не може бути зведено до простої зміни власника. Головне тут – створити новий тип власника, здібного, ініціативного та привнесення нових альтернатив більш ефективного використання ресурсів у контексті ринкової економіки. Між тим при ряді позитивних рис такого шляху розподілу, як викуп комунальної власності через оренду, маємо в цьому випадку й негативність результату: довгочасне закріплення неадекватного поєднання виробників із засобами виробництва.

Аналіз показує, що обмеження ринку покупців комунального майна в умовах оренди веде до неможливості ринкової оцінки вартості фондів, що приватизуються. І справа тут не в ступені досконалості методик, а в тому, що ціну призначає один продавець (представник органів місцевого самоврядування), а купує один покупець – трудовий колектив (приватна особа). Безумовно, управління постійною трансформацією комунальної власності має забезпечити такі способи приватизації, які передбачають широкий доступ покупців; ринковий механізм формування ціни майна, яке приватизується.

Ускладнення у вирішенні питання управління постійною трансформацією комунальної власності виникають в основному в силу двох наступних причин.

По-перше, на зміну практично зруйнованій системі управління в цілому поки що не протиставлено альтернативних форм. Управління комунальним сектором теж суттєво послаблене, втрачені реальні важелі адміністративного впливу на діяльність комунальних суб'єктів власності, комплекс компенсаційних економічних підйомів або взагалі не задіяний, або вони являються не дійовими. По-друге, приватизація є новим процесом для нашої

економіки. Справа в тому, що приватизація покликана була виконувати три основні завдання: наповнити бюджет, створити приватну власність як основу ринкових перетворень та інституціонально закріпити дану форму власності в якості провідної, сформувати ефективного власника. Проте ні одне з названих завдань не виконано і нині. Відбувся тільки перерозподіл власності, що привело до рідкісної диференціації суспільства і обвального падіння рівня життя більшості населення України, але не створило ефективних власників. В силу чого навіть при збереженні старих управлінських структур їх функції підлягали б суттєвому перегляду, що дозволило б виробити найбільш ефективні напрямки їх перетворень. Недооцінка цієї проблеми призводить лише до зниження організованості в управлінні приватизаційними процесами на всіх рівнях.

На національному рівні необхідно чітко визначити функції і компетенцію місцевих органів влади і самоврядування у системі управління комунальною власністю, розробити єдину політику управління й розпорядження нею, своєрідні “правила гри” для всіх об’єктів незалежно від галузевої належності, встановити зворотній зв’язок між об’єктом і суб’єктом управління.

Аналіз же існуючого правового та нормативно-методичного забезпечення системи управління постійною трансформацією комунальної власності свідчить про наявність у цій сфері суттєвих недоліків та недоробок.

Зокрема, чинне законодавство України містить ряд суперечностей, які обумовлюють невизначеність щодо приватизації самої комунальної власності та наявність дублювання управлінських функцій щодо об’єктів комунальної власності. Зокрема, це стосується Законів України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” та “Про формування місцевих органів влади та самоврядування”, з одного боку, та Положення “Про місцеву державну адміністрацію”, з другого боку. У відповідності до цих актів, повноваження місцевих органів державної виконавчої влади визначені так всеосяжно і так перехрещується з тими повноваженнями, які традиційно є повноваженнями органів місцевого самоврядування (виступати суб’єктами комунальної власності, володіти, користуватися та розпоряджатися її

об'єктами), що це призводить до дублювання функцій щодо управління об'єктами комунальної власності, а в результаті, до виникнення суперечностей між міськими органами влади, протидіє оперативному прийняттю управлінських рішень.

Відсутність досконалої нормативної бази утруднює управління приватизацією комунальної власності на регіональному рівні, оскільки регіональне господарство, як і комунальна власність в його межах, являють собою окрему систему.

Усі об'єкти комунальної власності, що визначають розвиток регіонів, їх інфраструктуру, взаємозалежні, тому організаційна структура в регіоні має відповідати принципу системності. Тим часом, на рівні органів місцевої влади, згідно існуючого законодавства, повноваження та права щодо управління постійною трансформацією комунальної власності розподіляються наступним чином:

1. До компетенції регіональних Рад народних депутатів всіх рівнів відноситься:

- визначення переліку об'єктів місцевого господарства, затвердження переліку об'єктів комунальної власності та їх статусу;
- перерозподіл власності і окремих повноважень між Радами;
- затвердження планів приватизації об'єктів комунальної власності;
- відчуження, передача, продаж, придбання об'єктів комунальної власності;
- визначення переліку об'єктів комунальної власності, які не можуть бути відчужені на протязі певного строку.

2. Виконавчий комітет місцевих Рад народних депутатів:

- здійснює управління майном, яке належить до комунальної власності, майновими фондами житлово-комунального господарства та іншим майном для задоволення потреб і запитів населення;
- вирішує питання створення, придбання, використання, оренди або безплатної передачі об'єктів, які перебувають у комунальній власності;

- має право за рахунок наявних у виконавчого комітету коштів створювати підприємства, організації, установи, затверджувати їх статуси або положення про них, наділяти їх статутними фондами, призначати і звільняти з посади їх керівників або визначати інший порядок їх призначення та звільнення відповідно до законодавства;
- вносити пропозиції власникам про передачу або продаж у комунальну власність підприємств та інших об'єктів, які належать їм і мають важливе значення для забезпечення потреб населення відповідної території;
- вирішує інші питання в межах своєї компетенції.

Як наслідок на рівні місцевих органів влади ще й досі відсутній ряд нормативних, установчих та методичних документів, які б чітко регламентували процес управління постійною трансформацією комунальної власності. Це призводить до дублювання функцій управління, неузгодженості на різних рівнях управління та інше.

Не для всіх структурних місцевих органів управління (держадміністрації, виконкоми) розроблені положення, які регламентують конкретні функції, права та обов'язки управлінь, відділів та враховують зміни в чинному законодавстві та соціально-економічному розвитку країни.

Прийняття рішень в соціально-економічних системах управління має зводитися до наступних основних етапів: концептуальна постановка проблеми; виявлення суттєвих рис проблеми факторів та передумов, що дозволять визначити бажаний стан об'єкта управління; комплексний аналіз факторів спостереження за реальним станом об'єкта в певний момент; контроль за фіксацією цього стану об'єкта управління до бажаного; розробка та реалізація міроприємств, які спрямовані на наближення умов, що склалися до бажаних.

Такі ж питання мають розглядатися і при розв'язанні проблеми управління постійною трансформацією комунальної власності. При цьому слід враховувати ту особливість, що постійна трансформація комунальної власності здійснюється не тільки шляхом спонтанного природнього розвитку “знизу”, але

в багато в чому і “зверху”. Це – об’єкт і результат політичних рішень, що обумовлюють не тільки законодавче оформлення та підтримку приватизації комунальної власності, але і складний процес демонтажу адміністративних структур, що існували раніше. Одним з прикладів може бути трансформація житлового фонду.

Як показала практика приватизації житла не змінила права і обов’язки нового власника по підтримці і обслуговування житла. Експлуатація житла, надання комунальних послуг, ремонт будівлі не залежить від того чи приватизовано в будинку 100% комунальних квартир чи менше. Вартість обслуговування житлового будинку і при будинкової території, як і раніше, визначається з техніко-економічних характеристик будинку і при будинкової території (кількість квартир і чисельності проживаючих в них, наявність ліфтів, водопостачання, гарячої води та інших показників), технічного стану будинку, норм трудозатрат на виконання тих чи інших робіт, кваліфікації працюючих і т.д. Нормативна ж база для визначення вартості обслуговування житла практично відсутня. Разом з тим цю фактичну базу слід знати і по можливості встановлювати у вигляді плати для окремих власників житла.

Досвід показує, що приватизація житла має як позитивні, так і негативні моменти. До перших можна віднести те, що приватизація дає право володіння, розпорядження і користування житлом, залучає вільні грошові кошти населення, зменшує витратну частину бюджету, дотацій на утримання будинків комунальної власності. До других – те, що у більшій частині населення відсутні вільні кошти на утримання житла за ринковими цінами. В умовах значного зношення житлового фонду, запущеності комунального обслуговування, відсутності необхідної ринкової інфраструктури відсутня можливість отримання коштів, яких очікували від приватизації.

Реалізація механізму комунального житла здійснюється шляхом передачі в особисту власність. В перехідний період створення ринку житла для власників приватизованих квартир, які беруть участь в загальних витратах, зв’язаних з обслуговуванням і ремонтом житла, збереглися ті ж умови, що і для

наймачів житлових приміщень в будинках комунального і державного житлового фонду. Ремонт і обслуговування квартир робляться тими ж організаціями, які обслуговували ці будинки до приватизації.

Витрати власника так само, як наймача, включають квартирну плату, оплату комунальних витрат, проведення поточного ремонту. І на нинішній день розмір їх однаковий, що не зовсім правильно. По ідеї у власника витрати повинні бути більшими, оскільки витрати наймача частково повертаються органами місцевого самоврядування, так як це їх комунальна власність. Саме витрати по утриманню житла повинні виступати центральним питанням в ході приватизації, що частково може зменшити дотації місцевого бюджету і витрати організацій на утримання житла.

Зміна відносин комунальної власності веде до суттєвих структурних змін комунального господарства, а також механізму управління і регулювання. Головний принцип трансформації комунальної власності полягає в побудові відносин з заказчиком, клієнтами, службами, які забезпечують життєдіяльність об'єкта тільки на договірній основі. Все вище сказане вимагає відповідної зміни системи управління житлово-комунальним господарством на всіх рівнях, включаючи склад об'єктів управління і регулювання, їх завдання і функції.

Перебудову системи управління постійною трансформацією житла комунальної власності необхідно здійснювати за принципом:

- ліквідація негативних наслідків монополізму як при обслуговуванні житлового фонду, так і його управління;
- захисту інтересів приватних підприємств, які прийшли на ринок обслуговування житла.

На нинішній день в житловому секторі склалося два принципово різних види монополій, боротьба з якими вимагає зовсім різних підходів. По-перше, це штучна монополізація сфери експлуатації житла, хоча за своєю природою цей ринок послуг глибоко конкурентний (для надання цих послуг не потрібні ні значні первісні капітальні затрати, ні унікальна кваліфікація, не вимагається і неперервна зайнятість працівників на протязі дня). Монопольне становище

житлово-експлуатаційних організацій виникає через співпадання в особі житлово-експлуатаційних організацій функцій замовника і підрядника, управляючого житловим комунальним фондом і виконавця робіт. По-друге, тепло-, водо-, електро- і газопостачання надаються підприємствами, які відносяться до природних монополій, по відношенню до яких необхідне державне регулювання. Різного роду органи і комісії, які розробляють тарифи, показують неефективність в цьому питанні.

Проблема полягає в тому, що відсутні методи муніципального регулювання складання планових капіталовкладень на комунальні послуги, і представлені калькуляції є лише відображенням тих рішень (інвестиційних, в сфері оплати праці і т.п.), які приймаються природними монополіями фактично безконтрольно.

Крім того, комунальні підприємства не несуть відповідальності за низьку якість послуг і втрати, що відбуваються за їх виною. Оскільки використання лічильників на тепло, гарячу і холодну воду, газ – швидше виключення, ніж правило, оплата відбувається не за реально надану послугу, а за потенційну можливість її надання, тобто за певний ідеальний нормативний рівень.

Пошук альтернативи в обслуговуванні житлового фонду змушує звертатися до зарубіжного досвіду, зокрема американського, який на протязі декількох років показав свою життєздатність в Харкові, Києві, Одесі і від проекту на першому етапі виріс до рівня програми, яку Верховна Рада України включила в свою нову “Концепцію державної житлової політики”. Передача функцій ЖЕКу (обслуговування житла) в руки тих фірм і приватних підприємств, які можуть це зробити – складова частина цієї програми, яка, зокрема, почала успішно діяти в мікрорайоні “Широкий” м. Донецька.

Програма приватного утримання житлового фонду не ставить перед собою завдання ліквідації ЖЕКів. Сьогодні появляється тенденція, коли вони прагнуть стати малими підприємствами; у приватизованих ЖЕКів є можливість взяти на озброєння нові принципи утримання нерухомості.

У ЖЕКів є ряд переваг перед іншими організаціями з управління

житлово-комунальним господарством, які вони можуть реалізувати в ході ринкових реформ, а саме:

- досвід в утриманні і експлуатації житла;
- вільний доступ до документації та інформації про власність;
- зв'язки, які склалися з підприємствами з надання послуг, більшістю міських організацій з поставниками комунальних послуг.

Однак, як показали результати моніторингу житлових проблем в Україні, приватні фірми основною метою своєї діяльності вважають прибуток, що впливає з їх природи. Але обслуговування комунального житла здійснюється за рахунок бюджетних дотацій міста і не передбачає отримання прибутку. Приватні фірми орієнтовані на декілька видів діяльності, здатних дати прибуток, в тому числі і за рахунок бюджетних коштів, призначених на житлове обслуговування комунальних квартир.

Типічним для приватних фірм є короткострокова мотивація управлінців та їх орієнтація на зовнішні ефекти діяльності: перебільшена увага до роботи з благоустрою території на шкоду обслуговуванню внутрібудинкових інженерних сіток, що приводить до аварійних ситуацій.

Таким чином, досвід неефективного використання приватних фірм в житловому господарстві означає перенесення зусиль на модифікацію комунальних форм, в тому числі і ЖЕКів, але тільки на новій ринковій основі.

Регулюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що ефективність приватизації залежить від реалізації випереджаючої функції управління постійною трансформацією комунальної власності, а саме – створення умов для розвитку ринку покупців комунальної власності, тобто від адекватної суб'єктивної визначеності даного процесу. Про те не менш важливим є питання про об'єкти приватизації. Можна вважати загальновизнаним, що найбільш ефективною є приватизація об'єктів, які мають безпосереднє відношення до обслуговування населення, тобто підприємства торгівлі, сфери обслуговування, комунальні житлові будинки тощо.

Висновки до другого розділу

У другому розділі “Аналіз процесів трансформацій комплексу соціально-комунальних послуг у регіоні” зроблено оцінювання процесів утворення об’єктів комунальної власності в Україні і у Львівській області, процесів приватизації комунальної власності та делегування права діяльності на виробництво комунальних послуг.

У дисертації зроблено оцінку тенденцій трансформації комплексу соціально-комунальних послуг. Зокрема, визначено, що має місце зростання кількості об’єктів ЄДРПОУ комунальної власності, як результату роздержавлення. За сім років їх кількість збільшилася в 1,66 рази. Відповідно зріс економічний потенціал муніципальних утворень у регіоні. Однак, реалізація цього потенціалу залишається недостатньою. Свідченням цього є перевищення витрат над доходами підприємств. Так, у Львівській області всередньому на одну гривню реалізованої продукції (робіт, послуг) витрати комунальних підприємств склали 110,7 копійок. Тобто дані підприємства зазнавали збитку на 10,7 копійок в розрахунку на кожну гривню реалізованої продукції.

Активно відбуваються процеси приватизації комунальної власності, причому значно активніше ніж державної власності

Завдяки приватизації майна відбулося зростання вартості основних засобів підприємств комунальної і комунально-корпоративної форм власності. Так, первісна вартість основних засобів цих підприємств зростає більш, ніж удвічі з 6606,8 млн.грн. у 2000р. до 14886,6 млн.грн. у 2004р. Внаслідок чого питома вага вартості основних засобів підприємств даної форми власності у загальній структурі основних фондів зростає з 18,5% (2000р.) до 29,8% (2004р.).

Проте, загалом по Львівській та Тернопільській областях фінансова результативність економічної діяльності комунальних і комунально-корпоративних підприємств у 2004 році була найнижчою у порівнянні зі суб’єктами господарювання інших форм власності.

Свідченням цього є, зокрема те, що частка кількості підприємств

комунальної і комунально-корпоративної форм власності в загальній кількості промислових підприємств у Тернопільській області становить 5,5% (а по Україні 2,3%), а частка їх продукції складає 3,9% від загального обсягу реалізованої промислової продукції.

Зокрема, у галузі діяльності “виробництва та розподілення електроенергії, газу та води” частка підприємств комунальної і комунально-корпоративної форм власності складала у 2004 році 71,6% від загальної кількості промислових підприємств, а обсяг виробленої продукції лише 17,6% від загального обсягу реалізованої промислової продукції на Львівщині.

Про зменшення потенціалу комплексу соціально-комунальної власності свідчить і значно менший, порівняно з іншими сфери власності, обсяг інвестицій в основний капітал – всього 4%.

Виробництво соціально-комунальних послуг зі сфери комунальної власності переміщається у сферу підприємств приватної власності. Свідченням цього є зменшення обсягу роздрібного товарообороту, що здійснюється підприємствами комунальної власності. Хоча індекси фізичного обсягу роздрібного товарообороту по Львівщині протягом 2000-2004рр. суттєво зростають, однак в його структурі питома вага підприємств комунальної форми власності має стійку тенденцію до щорічного зменшення. Так, зокрема, в загальному обсязі роздрібного товарообороту питома вага, що припадає на комунальні та комунально-корпоративні підприємства зменшилась з 3,9% у 2000р. до 1,7% у 2004р. Питома вага товарообороту торгової мережі, а також товарооборот ресторанного господарства знизився з 3,9% та 4,5% (у 2000р.) до 1,6% та 3,9% (у 2004р.) відповідно.

РОЗДІЛ III. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ СОЦІАЛЬНО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

3.1. Делегування права на виробництво соціально-комунальних послуг

Перехід до ефективної соціально-орієнтованої економіки в кінцевому підсумку спрямований на створення умов для більш повної реалізації проблеми удосконалення механізмів трансформації власності. Насамперед це стосується трансформації відносин комунальної власності та створення ефективного приватного сектора посередництвом яких органи місцевого самоврядування повинні створити умови для перетворення всіх інститутів місцевої влади, включаючи в себе і структуру і склад комунальної власності.

Відділення комунальної власності від державної не повинно, зрозуміло вести до їх протиставлення. Воно зумовлене вже тим, комунальна власність є похідною від державної. Мова йде про те, що суб'єкти обох цих форм дуже подібні за правовою природою, бо і та і та виражають сутність органів влади і управління. Відмінність полягає лише в масштабах: рівень всієї держави – в одному випадку, місцевого самоврядування – в іншому. Тому в принципі відсутні суттєві відмінності в правовому режимі цих двох форм.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 222 “Про поетапну передачу в комунальну власність об'єктів соціальної інфраструктури, які не належать суб'єктам підприємницької діяльності” суб'єкти підприємницької діяльності загальнодержавної форми власності зобов'язувалися на протязі трьох років (1996 – 1998рр.) передати свої об'єкти соціальної інфраструктури в комунальну власність. При цьому малися на увазі об'єкти житлового фонду (окрім гуртожитків), дитячі дошкільні заклади, будинки культури, будинки відпочинку, пансіонати, інші оздоровчі заклади, разом з яким передавалися зовнішні мережі електро-, тепло-, газо- і водопостачання, а також будівлі для їх обслуговування. Прийняті в березні 1998 р. Закон України “Про передачу об'єктів права державної і комунальної власності” від регулював відносини,

пов'язані з передачею об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних общин сіл, селищ міського типу, міст чи у їх спільну власність, а також об'єктів права комунальної власності в державну власність.

Природно, що нерозвинені відносини власності не можуть за короткий період поради розвинені форми їх існування. Отже, і комунальна власність, як відносини володіння, розпорядження та користування, а також перебуває на нинішній час в своїй незрілій формі і це зрозуміло. Адже на зміну централізованої державної власності на засоби виробництва в результаті ринкових реформ не може прийти одразу зріла комунальна власність. Сутність її в перехідний період двоїста. Це пов'язано з тим, що специфіка комунальної власності передбачає виділення двох суб'єктів власності: номінального і реального. При цьому комунальний власник, володіючи формальним правом володіння об'єктом власності і відповідаючи за утримання цього об'єкту, в дійсності не володіє реальним правом розпорядження комунальною власністю, яке повністю концентрується в так названого реального власника – місцевого органу влади. Причому цей економічно і юридично необґрунтований поділ ввійшов не тільки в побудову, але і починає активно впроваджуватися в наукову, суспільну свідомість.

Вважаємо, що єдиним суб'єктом комунальної власності є населення даного адміністративно-територіального поділу, яке повинно лише делегувати на чітко визначених, обмежених, обумовлених конкретними правовими нормами, процедурами, економічними механізмами і персональною відповідальністю право розпоряджатися чітко встановленою сукупністю об'єктів комунальної власності.

Для цього необхідно в основу реформування комунальної власності покласти наступні принципи:

- ⇒ принцип номінального володіння – населення комунального утворення є комунальним власником комунального майна. Фактично комунальною власністю керують органи місцевого самоврядування. Необхідне врахування і узгодження різноманітних інтересів;

- ⇒ принцип отримання доходів в бюджет – результатом реформування комунальної власності повинно стати постійне збільшення доходів в місцевий бюджет від її використання;
- ⇒ принцип оптимізації витрат – оскільки комунальні підприємства і заклади в більшості випадків закриті і збиткові. Ефективність реформування комунальної власності визначається ступенем скорочення витрат і ліквідації збитковості її об'єктів;
- ⇒ принцип адаптивності – реформування комунальної власності повинно бути пристосованим до умов, які змінюються у зв'язку з частою зміною нормативно-правових та законодавчих актів щодо розвитку комунальної власності;
- ⇒ принцип звітності – населення має право на повну і об'єктивну інформацію про стан і перспективах реформування комунальної власності. Органи місцевого самоуправління повинні перед ним регулярно звітуватися.

Разом з тим, при реформуванні комунальної власності необхідно обов'язково враховувати особливості об'єктів реформування, його конкретне призначення. Сам процес реформування повинен відбуватися у відповідності з потребами об'єкту комунальної власності і повинен бути призначений для задоволення цих потреб. Не має і не може бути реформування комунальної власності взагалі, є система реформування конкретних об'єктів.

В нинішніх умовах все більшого значення набирають зовнішні чинники, які впливають на реформування комунальної власності. Практично всі з них, на відміну від внутрішніх відносяться до тих, які практично неконтрольовані.

Систематизуючи деякі з них, стосовно до системи реформування комунальної власності можна виділити такі чинники:

1. Економічні. Дія цих чинників відображає функціонування і розвиток існуючої системи відносин комунальної власності. Становище економіки регіонів суттєво впливає на вартість місцевих ресурсів і попит товарів і послуг. До них, зокрема, можна віднести хід приватизації комунальної власності, структуру економіки комунального утворення, зайнятість і безробіття в регіоні,

інвестиційний клімат, збереження та їх використання, фінансово-кредитні стосунки, оподаткування і т.п.

2. Суспільно-політичні. На реформування комунальної власності здійснює вплив політичне середовище. Велике значення має політична стабільність. Закони, які приймаються парламентом, дуже часто є наслідком політичної ситуації, яка відображає відповідні течії в соціальній і культурних сферах. До цієї групи чинників відносяться: стан і тенденції правового регулювання відносин комунальної власності, особливості стану науки, освіти, моралі, культури та ін.

Разом з тим слід констатувати наступний факт: перехідний характер відносин власності породив їх змістовну нетотожність з формами власності, які функціонують в “нормальному”, а не перехідному періоді. Іншими словами, в перехідній економіці комунальна власність лише на нинішній час лише зовні співпадає з тією ж формою в стабільній економічній системі, несучи в собі суттєвий відмінний зміст, пов'язаний з тим, що характер і привласнення – відчуження, і розпорядження комунальною власністю в перехідній економіці знаходиться в процесі трансформації, руху від бюрократичного одержавлення і адміністративного планування комунальною власністю до нових відносин.

Сформовані в 1995 – 1996 рр. адміністративно-економічні групи, об'єднуючи представників держапарату і комерційних структур, слугують реалізації своїх політичних і економічних інтересів. Суб'єктами господарської діяльності, які знаходяться під контролем таких груп, створювалися сприятливі економічні умови: забезпечувався вільний доступ до дешевих фінансових ресурсів, приватизації перспективних об'єктів комунальної власності на пільгових умовах.

Як наслідок – дійсним змістом реформування всіх форм власності, як і комунальної, стало корпоративно-капіталістичне відчуження працівників від власності. Саме номенклатурно-кримінальні структури стали цими інститутами, які сконцентрували в своїх руках більшу частину прав комунальної власності.

3. Соціально-психологічні: ступінь соціальної напруги. Її основою стало зіткнення економічних інтересів. Безпосереднім проявом напруги виступають, зокрема, односторонні чи двосторонньо погоджені акції політичної, правової, фінансово-економічної, організаційної чи силової протидії. Напруга в приватизаційному процесі комунальної власності має багато причинний характер: вона може бути викликана протизаконними діями в ході укладання угод, тіньовими чи кримінальними способами перерозподілу комунального майна в постприватизаційний період, провокування штучного банкрутування приватизованого колективним способом комунального підприємства, на рушенням договірних обов'язків, хронічною невиплатою заробітної плати, масових вивільненнях і т.п.

В більшості випадків стосунки взаємної протидії здійснюються за вертикаллю – між найманими працівниками і роботодавцями приватизованих комунальних структур.

“Вертикальна” конфліктність проявляється частіше всього у формі протестної поведінки людей, яких обманули, дискримінованих і експлуатованих працівників, які працювали в структурах комунальної власності. На відміну від “вертикальної” конфліктності, “горизонтальна” конфліктність виступає у формі конкурентної поведінки керівників органів самоуправління і носить внутрігруповий характер.

Реформування комунальної власності збільшило спектр конфліктуючих контрсуб'єктів: до них долучилися працівники комунальних підприємств і їх нові власники: адміністрація підприємств і його нові власники “свої” і “чужі” акціонери.

Неважко переконатися, що в приватизаційному процесі комунальної власності в якості суб'єкта економічної влади і тіньового власника на мікро рівні (на підприємствах комунальної власності) залишилися керівники цих підприємств, які створюють конфліктну напругу в колективах шляхом незаконного і несправедливого вивільнення працівників цих установ (підприємств). Поруч з тим, в приватизаційному процесі комунальної власності

появилися нові причини соціальної напруги. Якщо в минулому конфліктуючий чинник мав місце переважно в соціальній вертикалі, субординаційно – службовій площині (“керівник – підлеглі”), то в сучасних умовах він все частіше відслідковується в горизонтальній площині, що означає посилюючу конкуренцію між працівниками (колегами) та їх соціально-майнову диференціацію. Характеристиками сказаного є відношення населення до приватизації, їх соціального самопочуття [102]. Як підтверджують соціологічні дослідження на питання “Як би ви оцінили свої дії, пов’язані з участю приватизації?” показує, що дії громадян України, пов’язані з участю в приватизації, характеризуються переважно трьома позиціями:

- безучастю (індиферентністю чи опозиційністю – 62,8%);
- очікуваною комфортністю (поступати так, як поступає більшість – 26,8%);
- цілеспрямованою активністю (10,7%).

Іншими словами, економічна поведінка більшої частини громадян не пов’язана з участю в приватизаційних процесах і орієнтовані головним чином на роботу в бюджетних організаціях, в сфері дрібного посередницького бізнесу. Більше всього дана позиція властива таким соціальним групам, як керівники вищої і середньої ланки бюджетних установ, студенти, пенсіонери, військовослужбовці, спеціалісти гуманітарного профілю, службовці без вищої чи середньої спеціальної освіти, різноробочі (в діапазоні вибору 64 – 72 %).

В меншій мірі вона властива власникам приватних підприємств, менеджерам, спеціалістам технічного профілю, кваліфікованим працівникам (від 33 до 54%) [102].

Трансформація власності зокрема і комунальної, не тільки не принесла очікуваних доходів державі, але і, за рідким винятком, не створила національних власників. Справа в тому, що трансформація відносин власності повинна була виконати основні завдання: наповнити бюджет, створити приватну власність як основу ринкових перетворень та інституціонально закріпити дану форму власності в якості основної. Разом з тим, ні одне з

названих завдань не було вирішено. Перерозподіл власності відбувся, що призвело до надзвичайної диференціації суспільства і обвального падіння рівня життя більше 90 відсотків населення, але створило ефективних власників. Іншими наслідками стало розширення сфери тіньової економіки (сьогодні за оцінками експертів воно становить біля 60 відсотків ВВП), масовий відплив потенціальних інвестицій (називається цифра від 20 до 40 доларів), недовіра до влади по відношенню її бажання провести трансформацію відносин власності в інтересах народу. Про це, зокрема, свідчать соціальні дослідження. Так, більшість населення вважає, що визначальну роль в країні відіграє “мафія, злочинний світ” (49%), та “службовці державного апарату” (“чиновники”) (36%), відтіснивши на другий план “підприємців і бізнесменів” (31%). На думку більшості населення влада і чиновники не дотримуються законодавства. Частіше інших їх порушують “високопоставлені чиновники міністерств і відомств” (64,7%), “представники законодавчої влади (депутати)” (62,9%), “високопоставлені чиновники Адміністрації Президента” (55,5%), “рядові чиновники (державні службовці. З якими безпосередньо мають стосунки рядові громадяни)” (53,0%) [103].

Таким чином аналіз соціологічної інформації показує, що неперестання застарілого негативізму масової свідомості і масове відчуження населення від державної влади обумовлено, перш за все, деформаціями відносин власності.

Під деформацією відносин власності в перехідній економіці ми розуміємо гінетрофовану роль корпоративно – олігархічної власності у всій національній економічній системі, спрощення і знецінення державної і комунальної власності.

Деформація відносин власності – це, по суті справи, стан їх кризи. Зокрема мова йде про дві їх різновидності.

До першої слід віднести суб’єктів – від права власності, що позбавило їх економічної самостійності. Це призвело до відвертих порушень правових і соціальних норм. В основі цієї деформації відносин власності лежить ряд чинників. Один з них пов’язаний з тим, що матеріально-технічна і організаційні

сторони роздержавлення і приватизації знаходяться в повній суперечності з її соціально-економічним змістом, декларованим законодавством; другий викликаний тим, що діючий механізм трансформації власності призвів до відчуження населення від держави та всіх інститутів влади. Все більше і більше людей почувають себе чужими в своїй країні. Це знаходить своє відображення не тільки в думках, але і у відповідній поведінці різних соціальних груп. Так, більше 7 млн. без сумніву найбільше активних і здорових громадян в пошуках роботи за кордоном покинули Україну (дані уповноваженої Верховної Ради з прав людини Н. Карпачової за станом на 1 липня 2002 р.). це становить майже третину зайнятих в національній економіці і значно більше, ніж зайнято у всій промисловості України. За даними соціологічних досліджень, більше половини молодих людей у віці від 16 до 25 років мріють про роботу за кордоном, і майже половина дорослих співвітчизників готові в іншу країну, де можна заробити. В результаті Україна щорічно втрачає більше 50 тис. своїх громадян (невелике місто), природно фізично сильних і професійно підготовлених [103].

Ситуація, яка склалася у сфері відносин власності та подальшої їх трансформації вимагає наявності певного економічного порядку, що складається з процедур певних методів, важелів і форм з допомогою яких формується механізм роздержавлення і приватизації.

Вважаємо, що є три способи удосконалення механізмів трансформації комунальної власності:

А) безпосереднє управління комунальною власністю зі сторони органів місцевого самоврядування;

Б) здача об'єктів комунальної власності в оренду;

В) приватизація.

Окрім того, в якості різновидності трансформації комунальної власності можна виділити передачу того чи іншого об'єкту в довірче управління. В такому випадку об'єкт фактично залишається у власності органів місцевого самоуправління. Разом з тим, управління ним здійснюється професійними управлінцями.

Природно, що першим питанням, яке необхідно вирішувати в ході удосконалення механізмів трансформації відносин комунальної власності є питання вибору способу удосконалення з кута зору відповідності цілям діяльності органів місцевого самоуправління. Окреслимо основні моменти, які необхідно брати до уваги при виборі того чи іншого способу трансформації комунальної власності.

1. Метою удосконалення механізмів трансформації відносин у сфері комунальної власності є не отримання максимальних прибутків, а принесення максимальної користі жителям комунального утворення. Разом з тим, на нинішній день добробут населення практично не пов'язаний з отриманням прибутку від комунальної власності і відповідно з поновленням дохідної частини місцевого бюджету. Навпаки, метою приватного капіталу є саме отримання прибутку від комунальної власності, тому говорити про передачу комунальної нерухомості в оренду, якщо вона на нинішній час не може принести прибутку просто беззмістовно. Практика показує, що приватизуються в першу чергу об'єкти таких прибуткових галузей, як торгівля, громадське харчування, побутове обслуговування, об'єкти не житлового фонду. Скорочення кількості приватизованих об'єктів в останні роки пояснюється тим, що більшість з найбільш прибуткових об'єктів приватизовано раніше на пільгових умовах.

2. Оренда і приватизація, з одного боку, характеризують небажання чи нездатність органів місцевого самоуправління вести справи в тій чи іншій сфері діяльності, але з другого боку, все ж дозволяють налагодити діяльність в необхідних населенню сферах господарювання і отримати певний дохід.

3. Існують об'єкти, які принципово не можуть знаходитися в іншій формі власності окрім комунальної. Сюди можна віднести більшість доріг, міські вулиці, мости і т. п. Окрім цього в сфері комунального господарства існують певні природні монополії (водопровід, каналізація, електромережі) приватизація чи оренда досить таки не бажана, оскільки досить очевидно – приведе до зростання цін.

4. Приватизація, хоча і створює вигідні умови для інвесторів, але разом з тим, дозволяє органам місцевого самоуправління, по-перше, самої власності, а по-друге, доходів від зростання ціни власності (особливо це стосується землі). Разом з тим, органи місцевого самоуправління втрачають безпосередній контроль над приватизованими об'єктами.

5. На нинішній час комунальні підприємства, як правило не мають права власності на об'єкт нерухомості, в якому розміщуються, а орендують його у органів місцевого самоуправління. Таким чином, при приватизації відбувається розподіл між підприємством і займаним тим об'єктом і окремо приватизується комунальне підприємство (з наданням права оренди), а потім здійснюється викуп нерухомості.

6. Існує декілька варіантів приватизації, які не передбачають різну величину і черговість поступлення фінансових коштів в бюджет. Серед таких варіантів можна виділити: комерційний конкурс, інвестиційний конкурс, аукціон, викуп майна, яке здане в оренду.

З урахування вищевикладених моментів можна зробити висновок, що найбільший ефект удосконалення механізмів трансформації комунальної власності може бути досягнутий на основі системного підходу, застосування якого дозволить упорядкувати вирішення всіх питань, пов'язаних з ефективним їх використанням. Систематичний підхід служить гарантією проти однобокості в удосконаленні механізмів трансформації відносин власності, вихоплювання якоїсь однієї групи проблем, частини чи сторони єдиного процесу удосконалення механізмів трансформації відносин власності, дає можливість приймати ефективні і збалансовані рішення.

Вивчення механізмів трансформації комунальної власності дозволяє зробити наступні висновки:

- Формування комунальної власності представляє собою процес стратегічного планування дій і рішень органів місцевого самоуправління;
- Одним з перших і основних кроків при плануванні є вибір основної загальної мети. Для удосконалення системи управління комунальною

власністю основним завданням повинно б бути підвищення якості життя комунального утворення;

- Досягнення стратегічної мети безпосередньо пов'язане з цілями різного характеру і рівня, які в управлінні об'єктом виступають як системоутворюючий чинник і у відповідності з яким визначаються критерії ефективності будь-якої системи. Окрім того, формування ефективної системи трансформації комунальної власності повинно базуватися на наступних принципах:

⇒ при формуванні і функціонуванні системи управління комунальною власністю необхідно постійно враховувати і аналізувати сукупність її внутрішніх і зовнішніх чинників, які діють одночасно і різно-направлено. Внутрішні чинники є визначальними. Разом з тим зовнішні чинники в останній час набирають все більшого значення;

⇒ підвищення потенціалу удосконалення механізмів трансформації комунальної власності повинно здійснюватися за рахунок використання можливостей видової різноманітності. Значення різних видів механізмів трансформації власності, їх позитивів і недоліків дозволяє вибірково розробляти і здійснювати заходи по удосконаленню механізмів трансформації комунальної власності з урахуванням специфіки, дає можливість синтезувати і комплектувати утворюючі елементи в систему механізмів.

Реалізація сформульованих вище засад, необхідно врахувати, що основними рушійними силами розвитку механізмів трансформації комунальної власності на нинішній день виступають наступні:

- А) природні можливості зростання, саморозвитку, адже даний механізм поки що тільки формується і приходить стадію становлення, апробації, пошуку діючих важелів;
- Б) специфіка діяльності в сфері комунального господарства вимагає створення багатопланових і різноманітних механізмів трансформації комунальної власності;

- В) змінюючи умови функціонування; стан внутрішніх і зовнішніх умов (соціально-політичних, економічних, фінансових, правових) настільки динамічні, що стає необхідною регулярне, систематичне оновлення окремих елементів механізмів трансформації власності;
- Г) досягнення зарубіжного і вітчизняного досвіду; пошук і впровадження в різних сферах діяльності нових інструментів управління комунальною власністю, які доказали свою корисність та ефективність в міжнародній практиці.

Сучасний механізм трансформації комунальної власності повинен максимально бути зорієнтований на забезпечення місцевого соціально-економічного розвитку. Для цього необхідно, щоб у блоці стратегічного удосконалення механізмів трансформації комунальної власності були сконцентровані ресурси і зусилля на досягнення цілей. При цьому методично виправданим є опора на наступні важливі заходи.

По-перше, комунальні утворення суттєво відрізняються одне від одного своєю історією, культурою, структурою населення і т.п. У зв'язку з цим програми соціально-економічного розвитку повинні бути розроблені індивідуально для кожного комунального управління у відповідності з його специфічними місцевими умовами.

По-друге, програми соціально-економічного розвитку повинна бути всесторонньо обґрунтована, підкріплена ресурсами, спрямована на вирішення конкретних проблем подолання наявних перепон в забезпеченні життєдіяльності місцевого населення і створення сприятливих умов для територіального розвитку.

По-третє, удосконалення механізмів трансформації комунальної власності – це довгострокове бачення і здатність до коригування діяльності у сфері приватизації комунальної власності у відповідності з умовами, які склалися.

На думку автора, для цього необхідний аналіз виконання органами місцевого самоврядування функцій і з'ясування їх значимості для населення в нинішній час. Тут необхідно визначитися по наступних позиціях:

- 1) які функції зберігають суспільну значимість для більшої частини населення: медичне обслуговування, освіта, житлово-комунальне і транспортне обслуговування і т.п.;
- 2) які функції зберігають відповідну цінність для місцевого населення, але більш важливих індивідуальних потреб. Прикладом можуть служити туристично-ескурсійні і санітарно-курортні послуги;
- 3) які функції мають суспільне значення, але їх краще можуть виконувати приватні структури. Наприклад, побутові послуги, послуги правового характеру, матеріальні послуги;
- 4) які функції повинні виконувати в основному органи місцевого самоврядування, але вимагається їх вдосконалення. Сьогодні до них відносяться: житлово-комунальні послуги, медичні послуги, дошкільна і шкільна освіти, послуги культури, фізкультура і спорт.

Обґрунтований аналіз традиційно виконуваних функцій дозволить повному поглянути на існуючу комунальну власність, її особливість, прийняти заходи по її вдосконаленню. Це дасть можливість передбачати відповідні заходи при плануванні місцевого соціально-економічного розвитку регіону.

3.2. Забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових комплексів

Механізм забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності – це система конкретних форм і методів, важелів та інструментів управління ними.

Суть управління універсальними соціально-майновими комплексами, що залишаються у сфері комунальної власності полягає у підвищенні її як економічної віддачі (поновлення місцевих бюджетів), так і соціальної, з метою забезпечення нормальної життєдіяльності населення відповідних місцевих територіальних утворень.

Для виконання цих завдань необхідно сформулювати принципи забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності. Найважливішими з них є:

- відповідність організаційних ланок завданням розробки і здійснення соціально-економічної політики на місцевому рівні;
- забезпечення ефективної організаційної взаємодії центральних і регіональних органів;
- відокремлення функцій місцевого самоуправління і регулювання від господарських з врахуванням зміни структури власності і нових форм управління в комунальному секторі.

З цією метою, на нашу думку необхідно:

- розробити і реалізувати загальнодержавну політику у відношенні комунальної власності на національному, так і на регіональному рівнях;
- на кожному рівні управління комунальною власністю варто визначити чітко структуру органів управління, що виключають дублювання деяких функцій управління і закріпити відповідальність з прийняті рішення;
- налагодити зворотній зв'язок, оскільки його відсутність утруднює коригування і усунення негативних наслідків різних панівних впливів на об'єкти;

- розробити чітку систему контролю за діями будь-яких уповноважених органів місцевого самоврядування щодо комунальної власності;
- оптимально поєднувати централізоване і регіональне управління, більш чітко розмежувати об'єкти комунальної власності;
- розширити права конкретних об'єктів комунальної власності щодо володіння, користування і розпорядження.

Відповідно ефективність функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що залишилися в комунальній власності в значній мірі залежить від наявності та досконалості її нормативно-методичного забезпечення.

До таких правових та нормативно-методичних документів управління відносяться:

1. Конституція України.
2. Закони України.
3. Постанови Верховної Ради України.
4. Укази та розпорядження Президента України.
5. Рішення, постанови та декрети Кабінету Міністрів.
6. Нормативні акти обласної, міської, районної та сільської Рад Народних депутатів.
7. Рішення обласної, міської, районної та селищної адміністрацій або виконкомів.
8. Розпорядження Голови обласної, міської, районної та селищної Рад Народних депутатів.
9. Нормативно-методична документація (положення, інструкції, методики, тощо).

Згідно існуючого законодавства органи місцевої влади мають такі повноваження та права щодо забезпечення, функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності.

1. До компетенції місцевих Рад народних депутатів відноситься:

- ⇒ визначення переліків об'єктів комунальної власності, затвердження їх переліку та їх статутів;
- ⇒ перерозподіл власності і окремих повноважень між Радами регіону;
- ⇒ затвердження планів приватизації об'єктів універсальних соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності;
- ⇒ відчуження, передача, продаж, придбання об'єктів комунальної власності;
- ⇒ визначення переліку об'єктів комунальної власності, які не можуть бути відчужені на протязі певного строку.

2. Виконавчий комітет місцевих Рад народних депутатів:

- ⇒ здійснює управління майном універсальних соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності для задоволення потреб і запитів населення відповідної території;
- ⇒ має право за рахунок наявних у виконавчого комітету коштів створювати підприємства, організації, установи, затверджувати їх статuti або положення про них, наділяти статутними фондами, призначати і звільняти з посади їх керівників або визначати інший порядок їх призначення та звільнення відповідно до законодавства;
- ⇒ вносити пропозиції власникам про передачу або продаж у комунальну власність підприємств та інших об'єктів, які належать їм і мають важливе значення для забезпечення потреб населення відповідного регіону;
- ⇒ координує діяльність універсальних соціально-майнових комплексів їх індикативних планів, вирішує питання їх розміщення, спеціалізації і розвитку;
- ⇒ укладає договори на виконання робіт (послуг) з підприємствами, організаціями, установами, що не входять в склад універсальних соціально-майнових комплексів, належать до комунальної власності;

⇒ вирішує інші питання забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових, що залишаються у сфері комунальної власності.

Структура управління універсальними соціально-майновими комплексами, що залишилися в сфері комунальної власності може розглядатися з двох кутів зору. Перший – це громадсько-політичне управління комунальним майновим комплексом певної території, розподіл функцій і взаємодія між органами представницької та виконавчої влади по вертикалі і горизонталі. Другий – адміністративно-економічне управління, розподіл функцій та взаємодія між спеціальними, функціональними органами виконавчої влади.

Для організаційної структури управління комунальною власністю характерний є, по-перше, нечіткий розподіл прав щодо управління універсальними соціально-майновими комплексами, що залишаються у сфері комунальної власності між міською Радою народних депутатів і її структурою та виконавчими органами, між структурними підрозділами міської виконавчої влади, між територіальними рівнями управління.

Найбільші складності виникають при вирішенні питань забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що залишилися у сфері комунальної власності, насамперед, між Департаментом економіки управління обліку та контролю за використанням комунального майна. Досить прості питання реорганізації підприємств затягуються на довгі місяці тому, що фактичну роботу з їх підготовки та розгляду документів виконує Департамент економіки управління обліку та контролю, а рішення приймає, має на це право, Регіональний фонд комунального майна.

Нераціонально розподілені обов'язки та функції управління соціально-майновими комплексами, що залишаються в комунальній власності між підрозділами міського управління, не розроблено сам механізм такого розподілу. В функціонуванні структурних підрозділів управління присутні елементи дублювання та паралелелізму, існує необхідність уточнення сфер та напрямків їх діяльності, раціоналізації взаємозв'язків між ними.

В практиці управління соціально-майновими комплексами існують ситуації, коли тими чи іншими питаннями управління, координації діяльності, безпосередньої підпорядкованості одного і того ж об'єкта господарювання займаються декілька організаційних структур. Наприклад, комплексом підприємств ритуальної служби міста відповідно до покладених на них функцій, тільки в структурі виконкому займаються сектор ритуальних послуг та готельного господарства і відділ по управлінню майном комунальних підприємств Департаменту економіки управління обліку та контролю за використанням комунального майна. При цьому, перші два підрозділи виконують практично однакові функції.

Типовою рисою існуючої організаційної структури управління територіальним соціально-майновим комплексом характерно також наявність деяких зайвих підрозділів в якості проміжних ланок між системою територіальних організаційних структур управління та об'єктами господарювання безпосередньо. Це стосується господарських утворень виробничих комунальних структур – деяких виробничих об'єднань (ВО), управлінь, державних комунальних об'єднань (ДКО) та ін.

Існують суперечності в системі управління універсальними соціально-майновими комплексами, що функціонують у сфері комунальної власності, між обласними структурами і міськими. Немає безпосереднього зв'язку між Регіональним фондом комунального майна міста та Фондом майна області, що негативно впливає на розвиток соціально-майнових комплексів території, на шляхи і методи приватизації їх об'єктів.

Трансформація комунальної власності в приватну і тимчасова передача комунальної власності в оренду в тому вигляді, в якому вони відбувалися і робляться сьогодні знижує рівень управління універсально-майновими комплексами. Залишається антизаконною діяльність регіонального фонду майна по передачі в приватну власність наданні новим суб'єктам господарської діяльності права на репрофілювання об'єктів культурно-освітніх закладів (кінотеатри “Україна”, ім. О.Довженка, книгарні на Сонячному і Східному

масивах, книгарня підписаних видань – це тільки в м.Тернополі). Такі об'єкти перепрофільовані в районних центрах та селищах, що суперечить чинному законодавству.

Надто складною є також внутрішня структура виконавчої влади території (міста, райцентру чи селища міського типу), яка бере участь в системі управління соціально-майновими комплексами, що залишаються у сфері комунальної власності. Наприклад, вирішення будь-якого питання конкретного об'єкта комунальної власності проходить ряд етапів: спочатку – відділ, якому безпосередньо підпорядкований цей об'єкт, потім – заступник голови, далі – департамент економіки управління обліку і контролю та використанням комунального майна, регіональний Фонд майна, а при необхідності, ще й голова виконкому і сесія. Це приводить до затягування розв'язання найважливіших для території питань.

На розвиток універсальних соціально-майнових комплексів, що перейшли до комунальної власності, на темпи її трансформації негативно впливають суперечності між різними територіальними рівнями управління.

Цілий ряд проблем управління комунальною власністю тієї чи іншої території пов'язано з недосконалістю його методичного забезпечення.

Насамперед, це стосується докорінної зміни методики управління підрозділами (яких в комунальній власності певної територіальної одиниці більша частина), що підлягають першочерговій приватизації, знаходяться в процесі стрімкої структурної перебудови, реорганізації.

Потребує більш різкого зрушення акцентів управління в бік системно-функціонального підходу. Існуючі методи управління комунальними секторами території зводяться до вирішення здебільшого галузевих питань, поза рішенням проблем комплексного, збалансованого їх розвитку.

При розробці прогнозів середньострокових та щорічних планів розвитку регіону відсутня методична єдність, що ускладнює наукове обґрунтування та вирішення проблем відповідності основних параметрів розвитку універсальних

соціально-майнових комплексів потребам населення території, її господарства місцевого самоврядування.

Крім зазначених проблем системи управління комунальною власністю регіону (міста, району, селища), існують специфічні організаційні проблеми в окремих її галузевих комплексах, проблеми галузево-виробничого характеру.

Узагальнено характеризуючи існуючу систему забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що залишилися у сфері комунальної власності, треба зазначити, що існування її як “системи” на нинішній час можна визначити лише з великим перебільшенням. Вона потребує удосконалення, а в певних випадках докорінної зміни та провадження нових методів і важелів.

Житлово-комунальне територіальне господарство це сфера, переважна більшість витрат в якій здійснюється за рахунок місцевого бюджету. Функціонування і розвиток його залежало, залежить і залежатиме далі від величини місцевого бюджету, причому, у набагато більшій ступені, ніж функціонування інших комунально-майнових комплексів, що залишилися у комунальній власності тієї чи іншої території. Це потребує відповідних методів управління даним комплексом та побудови взаємовідносин між органами управління та об’єктами соціально-майнових комплексів, які б враховували цю обставину.

Економічні та організаційні реформи, спрямовані на перехід до ринкових відносин, що здійснювались у місцевому господарстві торкалися житлово-комунального комплексу, на відміну від інших підрозділів виробничих комунальних структур, лише формально. Цей комплекс за системою управління був і залишається справжнім утворенням адміністративно-командної системи. Поза нею не можливо підтримувати навіть успадкований від минулого року рівень розвитку його об’єктів та, відповідно, обсяг виконання робіт та надання послуг, який досягається низькою оплатою праці у цій галузі, обов’язковою (методом загальної розверстки) участю всіх місцевих комунальних структур у

створенні і підтриманні в працездатному стані систем життєзабезпечення певної територіальної одиниці, постійними бюджетними дотаціями.

У такому вигляді житлово-комунальний комплекс перейшов у комунальну власність тієї чи іншої території. І хоча титул власності змінився, основні принципи господарювання залишилися тими самими, в тому числі залежність від місцевого бюджету. До того ж, вкрай актуальною для комплексу стала проблема збереження кваліфікованих кадрів, включаючи виконавців та керівників.

Враховуючи викладені обставини, загальні напрямки удосконалення системи управління соціально-майновими комплексами, що залишилися в комунальній власності, пропонується доповнити такими необхідними заходами щодо управління житлово-комунальним комплексом:

⇒ застосування на період переходу до ринкових відносин разом з економічними методами управління адміністративного впливу з боку місцевої влади та забезпечення відповідних підрозділів в організаційній структурі місцевого самоврядування;

⇒ розмежування функції управління і господарської діяльності замовника і виконавця робіт, що стосуються галузевих об'єднань, управлінь та ін.;

⇒ передати у комунальну власність регіону (міста, району, селища) ряд житлово-комунальних об'єктів, розташованих на їх території, функціонування яких направлено, в основному на задоволення потреб населення певної території та сприяло б підвищенню ефективності функціонування комплексу в цілому (об'єкти транспортного господарства, енергозабезпечення, всі нежилі приміщення, в яких розташовані підприємства соціально-побутової сфери, незалежно від відомчої підпорядкованості жилих будинків);

⇒ надати місцевим органам самоврядування право вилучення не експлуатованих або експлуатованих не за призначенням жилих будинків і підприємств будь-яких форм власності, з метою їх відбудови і наступного

використання за призначенням, в тому числі, для продажу з аукціону і на конкурсній основі.

Органи місцевої влади, виходячи з потреб певного регіону (території), повинні забезпечити комплексний, збалансований розвиток соціально-майнового комплексу регіону (території) та ефективно його функціонування. Для цього місцева влада повинна здійснювати функції прогнозування розвитку соціально-майнового комплексу в цілому та його окремих галузей, економічного регулювання, аналізу та контролю діяльності окремих об'єктів комунальної власності.

Керівництво комунальних структур, виходячи з завдань встановлених органами місцевого самоврядування, повинно забезпечити ефективну діяльність підпорядкованих їм підприємств, збереження комунального майна та якісне виконання покладених на дані підприємства завдань щодо випуску продукції чи надання побутово-соціальних послуг.

Проведений аналіз та вивчення складу соціально-майнових комплексів, що залишилися в комунальній власності, їх структури, існуючої системи управління виробничими комунальними структурами регіону (території), правового, нормативного і методичного її забезпечення, та існуючих взаємовідносин між комунальними структурами та органами місцевого самоврядування свідчить про необхідність формування нових механізмів управління, які б найбільше сприяли ефективному функціонуванню тих чи інших комунальних структур.

Викладена в цьому параграфі концепція забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що знаходяться в комунальній власності розроблена з врахуванням особливостей сучасного перехідного періоду, виходячи з існуючого складу комунальної власності та спирається на законодавчі державні акти (Закон України „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, „Про Представника Президента України”, проект Закону України „Про управління майном, що є у комунальній власності”, Положення про місцеву державну адміністрацію,

затверджене Указом Президента України від 14.04.92. №252 та ін.), а також нормативно-правові акти місцевих органів влади.

Розробка ефективної системи управління соціально-майновими комплексами, що залишилися в сфері комунальної власності, потребує перш за все попереднього визначення ряду науково-методичних питань, а саме:

➤ суті та складу безпосереднього об'єкту управління, тобто того чи іншого соціально-майнового комплексу, що залишився в сфері комунальної власності;

➤ головної мети та принципів побудови ефективної системи управління соціально-майновим комплексом, що залишився в комунальній власності;

➤ механізму та системи управління комунальним майновим комплексом.

Сучасний регіон (місто, район, селище) – це складний господарський комплекс, економічну основу якого становить комунальна власність. Слід зазначити, що на цей час в чинному законодавстві та практиці управління немає чітко окресленого поняття цієї категорії та установлені думки з цього приводу, що обмежує можливості розробки обґрунтованого розвитку комунальної власності та системи управління нею.

Найпоширеніше ж нині визначення комунальної власності, яке найчастіше застосовується в практиці та науковій літературі, як ми з'ясували в першому розділі, формулюється так:

Комунальна власність – це сукупність підприємств, організацій, установ, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, які служать задоволенню соціально-економічних потреб населення та джерелом отримання доходів (міста, району, селища), управління якими здійснюється від імені населення, яке проживає на їх території, місцевими органами влади.

Основними критеріями включення підприємств до складу комунальної власності є:

➤ розміщення об'єкта на певній території (місті, районі, селищі і т.п.);

➤ висока (більше ніж 50%) частка виробленої продукції та послуг, які реалізуються в регіоні;

➤ використання для виробництва продукції місцевої сировини або відходів виробництва.

Виходячи з вище названих критеріїв, соціально-майновий комплекс, що залишається у комунальній власності, формується за рахунок будівельних організацій, які зайняті спорудженням об'єктів соціально-побутового, виробничого та культурного призначення, транспортних підприємств, які забезпечують місцеві вантажні та пасажирські перевезення, підприємств та організацій, які забезпечують соціально-побутове, торгове та культурне обслуговування населення, підприємств ЖКГ, що забезпечують нормальне функціонування інфраструктури об'єктів комунальної власності. До складу соціально-майнового комплексу, що залишилися в комунальній власності, необхідно включати також підприємства промисловості та агропромислового комплексу, які виробляють для комунальних структур будівельні матеріали з місцевої сировини, харчові продукти, товари народного споживання з місцевих ресурсів. Об'єкти цих галузей мінімально залежать від поставок сировини та матеріалів, які надходять з інших регіонів.

Отже, об'єктами соціально-майнового комплексу регіону, що залишаються у сфері комунальної власності, стали в основному підприємства матеріального виробництва та сфери послуг.

Сьогодні в економічній літературі нема єдиного погляду на зміст поняття „виробничі комунальні структури”.

При визначенні об'єкту управління ми виходили з того, що до виробничих комунальних структур відносили підприємства (організації), інші об'єкти комунальної власності, які виробляють продукцію та надають послуги, спрямовані на задоволення соціально-економічних потреб населення, ефективне функціонування місцевого господарства та формування сприятливого життєвого середовища на тій чи іншій території.

Виходячи із зазначених критеріїв, до виробничих комунальних структур, що входять до універсальних соціально-майнових комплексів місцевого господарства віднесені об'єкти житлово-комунального господарства, торгівлі,

побутового обслуговування, будівництва, промисловості будівельних матеріалів, громадського харчування, міського транспорту, поліграфічної промисловості.

Як випливає із зазначеного переліку, об'єкти, що складають виробничий сектор соціально-матеріального комплексу, що залишився у сфері комунальної власності, є основою сфери місцевого господарства.

Аналіз існуючого складу виробничого комунального сектору економіки свідчить про необхідність його оптимізації. Основою визначення оптимальної структури виробничого комунального комплексу повинно бути співвіднесення необхідності забезпечення найбільшої (при існуючих можливостях) ефективності його функціонування та наявності можливостей органів місцевого самоврядування щодо утримання виробничих комунальних структур, фінансового забезпечення їх розвитку, а також придатності виробничих комунальних структур до застосування системи організаційно-економічних методів управління, тобто ступеня їх керованості.

Управління соціально-майновими комплексами, що залишилися у сфері комунальної власності, його структурою, повинні будуватись таким чином, щоб виконувати двоєдине завдання. З одного боку, забезпечити достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку майнового комплексу як складного соціально-економічного організму, сприяти забезпеченню соціально-гарантованого життєвого рівня населення міст, району, села і т. д. та захисту його інтересів, як споживача послуг та продукції виробничих структур та підприємств комунальної власності. З другого боку – забезпечити ефективне керівництво майновими комплексами в умовах суперечливості перехідного періоду до ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових трансформаційних процесів, необхідності сприянню підприємництва, поширенню ділової активності.

Вирішення сформульованого завдання, а саме – побудова механізму управління соціально-майновими комплексами регіону слід базуватися на наступних засадах:

- узагальнення державних, регіональних, місцевих та інтересів трудових колективів щодо об'єктів комунальних структур;
- економічна зацікавленість об'єктів комунальних структур в ефективній діяльності;
- диференційований підхід до об'єктів та підрозділів структур майнових комплексів, що залишилися в комунальній власності, з точки зору форм вибору взаємодії з органами місцевого управління та застосування методів управління;
- договірні основи економічних та фінансових взаємовідносин між об'єктами комунальних структур – складових майнових комплексів, що залишилися у комунальній власності та структурними підрозділами місцевих органів влади;
- розробка умов, які б гарантували використання договірних зобов'язань;
- забезпечення організаційно-методичної єдності по відношенню до сукупності об'єктів, що складають соціально-майнові комплекси, що залишилися у сфері комунальної власності;
- виключення дублювання функцій в управлінні;
- підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління та ефективне функціонування комунального сектору економіки.

Окремо стоїть питання взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами управління. В умовах пошуку ефективних форм та методів управління об'єктами комунальної власності, особливу актуальність викликають правові питання взаємозв'язків місцевих органів управління та господарюючих об'єктів, які функціонують на території регіону, міста, району, селища і т. п. Для розв'язання цих питань необхідно прийняти спеціальний закон „Про комунальне (муніципальне) підприємство”.

Аналіз існуючого складу та структури комунальної власності в Україні показав, що вона переобтяжена не належними їй підприємствами, відволікає місцеві органи влади від виконання їх прямих функцій, значно збільшує бюджетні видатки.

Як і будь-який механізм, механізм управління об'єктами комунальної власності складається з окремих елементів, кожний з яких здійснює свої певні функції, а в сукупності вони повинні складати внутрішню врегульовану систему. Механізм управління комунальною власністю реалізує себе через сукупність управлінських функцій, головні з них – прогнозування, планування, стимулювання, координування, організація, регулювання, контроль. У теорії сучасного менеджменту за функціональною ознакою цей механізм може мати широкий діапазон дій – від прогнозування до контролювання. В такому ракурсі важливого значення набуває правильне розуміння і застосування наукової термінології та понятійного апарату при розробленні механізму забезпечення функціонування соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності.

Прогнозування – це система наукових передбачень про напрями розвитку майбутнього стану соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності.

Планування – це планомірне управління процесами створення, розподілу, перерозподілу і використання комунальної власності. Воно як суб'єктивна діяльність людей, тільки тоді дає позитивні результати, коли ґрунтується на пізнанні об'єктивних закономірностей трансформації комунальної власності, тенденціях її розвитку, результативності її функціонування в попередніх роках. Першочергове значення в цьому процесі має використання прогресивних методів планування, багатоваріантності розрахунків на базі новітньої техніки і високої кваліфікації працівників.

У процесі планування розробляють програми трансформації комунальної власності, що є узгодженою сукупністю важелів, заходів і визначає послідовність і терміни їхнього виконання задля досягнення мети –

ефективного функціонування соціально-майнового комплексу, що залишився у сфері комунальної власності.

Стимулювання – це вплив на спонукальні мотиви вчинків людей, що володіють, користуються і розпоряджаються комунальною власністю у відповідності з чинним законодавством України, ступінь залежності права на користування цією формою власності від результатів праці суб'єктів, які нею користуються.

Контролювання є перевіркою планів ефективного використання комунальної власності; системою спостережень і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта комунальної власності ухваленим управлінським рішенням органів місцевого самоврядування, виявлення результатів управлінських впливів на об'єкт комунальної власності. На підставі виявлених у процесі контролювання розбіжностей планових і досягнутих показників відбувається регулювання механізму управління соціально-майновими комплексами, що залишилися у сфері комунальної власності.

Завдяки контролюванню збирають інформацію про використання соціально-майнових комплексів, що залишилися у сфері комунальної власності, і стан об'єкта, вишукують резерви і можливості. Контролювання передбачає також аналіз результатів, що є частиною процесу планування. Отже, контролювання – це складова частина планування.

Регулювання – це підпорядкування певному правилу; вплив на об'єкт управління з метою досягнення стану його стійкості у випадку виявлення відхилень від визначених норм і нормативів.

Слід підкреслити, що проблема управління майновим комплексом, що залишився у сфері комунальної власності в цілому ширше його регулювання. Вона включає не тільки регулювання соціально-майнового комплексу, що залишився у сфері комунальної власності, як такого, його розмірів і структури, але і питання планомірного впливу на організаційну структуру соціально-майнового комплексу, що залишився у сфері комунальної власності, на економічну поведінку тих, хто володіє, користується чи розпоряджається

комунальною власності, їх психологію, на форми і способи використання комунальної власності та інші елементи цього комплексу. Враховуючи це, ми вважаємо, що доцільним розрізняти вживання термінів „управління” і „регулювання” по відношенню до процесів забезпечення функціонування, соціально-майнових комплексів, що залишилися в комунальній власності. Зокрема, термін „регулювання”, на наш погляд, доцільно застосовувати при аналізі соціально-майнового комплексу, як процесу задоволення потреб місцевого населення, а термін „управління” – по відношенню до соціально-майнового комплексу в цілому, куди сам процес використання соціально-майнового комплексу входить в якості одного з самостійних елементів.

Механізм відображає динамічний стан системи управління, обумовлює ступінь її гнучкості, сприйнятливості до зміни соціально-економічних умов розвитку муніципального утворення. Це потребує визначення оптимальної структури органів управління, чіткого розподілу функцій на всіх рівнях управління (міський, районний, підприємств), застосування найбільш доцільних методів управління.

Організаційні відносини формуються свідомо в процесі реалізації загальних функцій управління, особливо таких як організація та координація, які складають основу організаційного механізму управління, що розглядається в статичній (структура) та динамічній (в процесі функціонування відносин управління). Це функціонування забезпечує група організаційних заходів та методів управління. Для управління майновими комплексами, що залишилися у сфері комунальної власності муніципального управління це:

- постанови та рішення Ради народних депутатів;
- координація діяльності об’єктів комунальної власності в плані забезпечення нормальної життєдіяльності населенню муніципального утворення;
- розробка рекомендацій з удосконалення організаційного забезпечення управління соціально-майнових комплексів, що залишилися в комунальній власності;

- сприяння розвитку ринкової інфраструктури;
- регулювання процесів приватизації, оренди та демонополізації об'єктів, що належать до комунальної власності;
- забезпечення структурної перебудови соціально-майнових комплексів, що належать до комунальної власності;
- сприяння розвитку малого бізнесу в сфері майнових комплексів, що базуються на комунальній власності;
- розвиток об'єктів комунальної власності;
- підвищення відповідальності управління різних рівнів за ефективне функціонування комунального сектору муніципальних утворень.

Управління соціально-майновими комплексами, що залишилися у сфері комунальної власності, муніципальних утворень за допомогою організаційних методів повинно здійснюватися в межах існуючого законодавства та чітких нормативних актів місцевих рад. На сучасному етапі організаційні методи управління тісно пов'язані з економічними, вони суттєво доповнюють один одного.

Важливим елементом регулювання розвитку муніципальних утворень в умовах ринкової трансформації власності стають економічні методи управління. Ефективне застосування податкового, кредитного, дотаційного та субвенційного регулювання, а також інвестування, оренда, приватизація та роздержавлення повинні стати важелями прискорення темпів економічного росту, розвитку соціальної та виробничої інфраструктури муніципальних утворень, відтворення робочої сили та ін.

На сьогодні в Україні існують 16 місцевих податків та зборів, які приносять місцевим бюджетам 2 – 4% доходів. У зарубіжних містах з сталою ринковою економікою – 40 – 60%. Світовий досвід свідчить, що місцеві податки та збори повинні стати основним джерелом фінансування видатків муніципальних структур (наприклад – соціальної інфраструктури). Разом з тим фіскальні функції місцевих податків повинні доповнюватися їх використанням в якості інструмента регулювання бюджету муніципального утворення і

стимулювання розвитку підприємницьких структур, які забезпечують потреби місцевого співтовариства.

Окрім податкового регулювання необхідно більш широко застосовувати і кредитне. Місцеве кредитування є одним із факторів регулювання діяльності об'єктів комунальної власності, а також інших секторів соціально-майнових комплексів, що залишилися у сфері комунальної власності шляхом надання кредитів на сприятливих умовах. Для цього в муніципальних утвореннях потрібно створити муніципальні банки або сітку кредитних спілок. Кредитне регулювання дозволить більш широко взаємодіяти місцевим органам управління з фінансовими структурами, сприяти розвитку підприємництва та ін.

Одним з методів управління є регулювання інвестицій. Безперечно, що місцеві органи самоврядування повинні залучати додаткові капітальні вкладення в розвиток об'єктів комунальної власності, в тому числі позики та облигації, за рахунок яких можуть фінансуватися окремі комунальні програми (розвиток місцевої інфраструктури, міський транспорт, та інше). Практика випуску внутрішньої місцевої позики вже існує в ряді великих міст України: Києві, Луганську, Харкові.

Крім вищеназваних, існують також інші економічні методи забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності:

- дотації окремим підприємствам та організаціям;
- участь в органах управління акціонерних товариств представників виконавчої влади;
- участь у комерційній діяльності;
- регулювання земельних відносин;
- інші.

Органи місцевої влади, виходять з потреб муніципальних утворень, повинні забезпечити комплексний збалансований розвиток його комунального сектору та ефективно його функціонування. Для цього, місцева виконавча влада

повинна здійснювати функції прогнозування розвитку комунального сектору в цілому та його окремих галузей.

Керівництво структур, що відносяться до соціально-майнових комплексів, що залишаються у комунальній власності, виходячи з завдань, встановлених органами місцевого управління, повинно забезпечити ефективну діяльність підпорядкованих їм установ, підприємств та організацій, збереження універсальних соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності та якісне виконання покладених на ці структури завдань щодо випуску продукції чи надання соціально-побутових послуг.

Наявність суттєвих відмінностей між об'єктами комунальної власності міста, а також різноплановості виконання функцій органами місцевого управління потребує визначення основних груп об'єктів комунальної власності і застосування до них різних форм та методів управління.

Виходячи з аналізу світового досвіду та розвитку ринкових перетворень на місцевому рівні всі об'єкти комунального сектору економіки міста можна поділити на три основні групи:

1. Підприємства, організації, установи та інше майно, що постійно чи достатньо тривалий час будуть перебувати у комунальній власності. Це. Перш за все, це об'єкти, які пов'язані з задоволенням соціальних потреб населення муніципального утворення, утримуються і розвиваються за рахунок бюджету (частково або повністю) та локальні об'єкти виробничої інфраструктури, які за своїм видом послуг є монополістами і не можуть через свою специфіку, бути демонополізовані.

Управління цими об'єктами повинно здійснюватись шляхом призначення на посаду керівників (установ, організацій), укладення з ними контракту, затвердження статутів підприємств (установ, організацій), затвердження звітів про діяльність комунальних структур, здійснення контролю за фінансовими результатами їх діяльності.

2. Підприємства, організації, установи, які здані в оренду.

Управління цією групою об'єктів здійснюється через відповідні структури органів місцевого самоуправління нормативно-правовими і економічними методами (закони, нормативно-правові акти, інструкції, податки, надання пільг, розмір орендної плати, тощо).

3. Комунальні підприємства або інші об'єкти комунальної власності, які приватизовані чи будуть приватизовані шляхом викупу трудовими колективами, чи продані за конкурсом або на аукціоні.

Управління цими об'єктами здійснюється регіональними фондами майна, суто економічними методами.

4. Підприємства, організації, установи, які передбачаються перетворити в акціонерні товариства (відкритого чи закритого типів, холдингові компанії). Акціонерне товариство є формою організації бізнесу на основі об'єднання капіталів його учасників (акціонерів), але не самих учасників. В результаті акціонерне товариство і його акціонери юридичне розділені, тобто є окремими суб'єктами права, які зв'язані з зобов'язальними, але не майновими правовідносинами.

Сам принцип об'єднання капіталів і розділення їх власників (об'єднаний капітал – активи акціонерного товариства (АТ) і акції АТ – активи акціонерів) породжує цілий ряд специфічних проблем управління акціонерним товариством. Основною формою управління акціонерними товариствами повинно стати володіння місцевими органами влади відповідним пакетом їх акцій.

Хоча в Законі про АТ немає визначення контрольного пакету акцій, для органів місцевої влади, як і для фізичної особи, таким пакетом акцій вважається 50% плюс одна голосуюча акція. Для акціонера – органу місцевої влади достатня сила контролю (форми впливу на менеджмент АТ) утворюється внаслідок переважної участі в капіталі контрольованого АТ чи і у відповідності із заключеними з АТ договорами. Органи місцевої влади мають право давати контрольованому АТ обов'язкові вказівки, тільки тоді, коли це право передбачено в договорі чи статуті контрольованого АТ. В цьому випадку

контрольований орган – місцева влада називається основним (материнським), а контрольоване – дочірнім. У випадку, коли місцева влада володіє 20% голосуючих акцій іншого, перше визначається законом про АТ як домінуюче, а друге – як залежне.

Участь представників виконавчої влади муніципального утворення у роботі спостережних рад акціонерних товариств дозволить також здійснювати контроль за номенклатурою продукції і послуг, вибором замовників і цінами, забезпечити виконання комунального замовлення на необхідні місцевому співтовариству товари і послуги.

Крім того, контроль за певними економічними показниками або вибором замовників в тих акціонерних товариствах, де місцеві органи влади не матимуть контрольного пакету акцій, може здійснюватися шляхом володіння „золотою акцією” з відповідно визначеним правовим статусом.

Таким чином, при управлінні соціально-майновим комплексом, що залишається у сфері комунальної власності необхідним є не просто врахування мотивації при використанні комунальної власності, але і врахування природи органів, які здійснюють управління нею.

3.3. Удосконалення механізмів управління регіональним соціально-комунальним комплексом

Для створення ефективного механізму управління регіональним комплексом соціально-комунальних послуг у сфері удосконалення відносин між рівнями органів влади щодо управління комунальною власністю необхідно виробити стратегію і тактику державного управління та місцевого самоврядування, забезпечити їх оптимальне співвідношення в процесі формування ринкової економіки.

Децентралізація передбачає передачу частини повноважень центральних органів влади органам місцевого самоврядування, інакше кажучи, відбувається юридичний розподіл влади в країні на державну й місцеву. Суть цього поділу полягає в розширенні господарської самостійності регіонів, передачі на місцевий рівень управління значної частини функцій республіканських органів управління, розвитку економічних методів регулювання діяльності суб'єктів, що господарюють на території даного регіону, розвитку галузей комунальної власності, нагромадженні соціально-економічного потенціалу території.

В умовах командно-адміністративної системи управління власністю вплив місцевих органів управління на підприємства, що знаходяться на підвідомчій території, здійснювався переважно за допомогою адміністративних важелів. Регіон в даних умовах був зацікавлений у залученні якомога більших коштів підприємств для вирішення різного роду регіональних проблем власності шляхом позаекономічного примусу.

Економічні інтереси галузей і територій не збігалися з покладеними на них народногосподарськими функціями (виробництво продукції відповідної кількості і якості для галузей і забезпечення комплексного розвитку регіонів для території). Таке становище виникло в результаті оцінки діяльності галузей (підприємств) і регіонів, насамперед, за зростанням валової продукції. Місцеві органи влади також відповідали, насамперед, за кінцеві результати роботи підприємств, що знаходяться на їх території, за цими результатами оцінювалася

діяльність, що сприяло розвитку підприємств часто на шкоду територіальним інтересам.

Аналіз ринкових трансформацій в регіонах України показує недостатню відпрацьованість соціально-економічного, правового і організаційного механізмів узгодження інтересів органів управління і підприємств різноманітних організаційно-правових норм, що функціонують на їх території. Узгодження інтересів економічних аспектів на території ускладнюється зміною статусу місцевих органів управління – вони одержують право розпорядження власністю

Ринкова трансформація вітчизняної економіки породжує новий тип господарських суб'єктів, що мають свободу економічної діяльності і підприємства, а також перетворення регіону в економічно самостійний орган, що самофінансується та забезпечує оптимальну взаємодію всіх суб'єктів його господарства, перехід на договірні відносини між місцевими органами влади і підприємницькими структурами, розташованими на його території, утворення з ініціативи підприємств і місцевих органів влади безприбуткових організацій для сприяння місцевого економічного розвитку і регулювання виробничим потенціалом відповідної території.

Уся система управління комплексом соціально-комунальних послуг, в т.ч. комунальною власністю, має чотири рівні:

- 1) національний або загальнодержавний;
- 2) регіональний;
- 3) галузевий;
- 4) рівень підприємства.

На кожному з них управління регіональним комплексом соціально-комунальних послуг має свої особливості. Розглянемо більш детально підходи до вдосконалення управління комунальною власністю.

На національному рівні необхідно чітко визначити функції і компетенцію державних органів у системі управління комунальною власністю, розробити єдину політику управління і розпорядження нею, своєрідні “правила гри” для

всіх об'єктів незалежно від галузей незалежності, встановити зворотній зв'язок між об'єктом і суб'єктом управління.

Здійснюючи управління комунальною власністю, уряд вступає у відносини з органами місцевого самоврядування.

Відносини між урядом і органами місцевого самоврядування в процесі управління комунальною власністю здійснюється в двох напрямках: зверху вниз, тобто з ініціативи Кабінету Міністрів України, або знизу вгору, тобто з ініціативи органів місцевого самоврядування.

Для створення ефективного управління комунальною власністю на всіх рівнях необхідно чітко встановити класифікацію її об'єктів. До таких об'єктів належать: природні ресурси (надра, води, ліси), комунальні підприємства й установи; нерухомість, у тому числі земля; інформаційні ресурси, результати інтелектуальної власності, кошти місцевих бюджетів і позабюджетних фондів, тобто все те, що перебуває у повній або частковій власності органів місцевого самоврядування і використовується з метою отримання прибутку або соціального ефекту та розв'язання регіональних соціально-економічних проблем.

З правового погляду об'єкти поділяються на ті, що перебувають у господарському введенні, оперативному управлінні, оренді, безплатному використанні, довічному управлінні.

Із цих позицій і була сформована комунальність. Основні документи з цього питання були прийняті ще в 1991 році. На п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року була прийнята Конституція України, відповідно до якої вся власність була розмежована на державну і комунальну. При цьому визначальним критерієм внесення об'єктів до комунальної власності є їх місцеве значення. Виходячи з цього об'єкти, що визначають розвиток міст, районів, регіонів, їх інфраструктура віднесли до комунальної власності – основи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в класичному розумінні відоме як суспільне, недержавне управління місцевими справами. Комунальна власність межує, з одного боку, з державою, із приватною – з другого.

Управління комунальною власністю ми розглянемо стосовно комунальних підприємств і установ. Разом з тим об'єктами управління як досліджено у другому розділі є приватизація, передача комунального майна у довірче управління, заставу і здавання в оренду, реорганізація і ліквідація комунальних підприємств, банкрутство.

До суб'єктів управління об'єктами комунальної власності на національному управлінні належать органи державної влади і управління. Це насамперед, вищі органи влади. Президент України, Верховна Рада, уряд. Головна їх функція в управлінні – розробка і прийняття законодавчих та інших нормативних актів, що регламентують управління і прийняття найважливіших рішень.

Чітко визначити коло питань місцевого значення, відокремити їх від державних досить складно. Адже, в питаннях власності існує чимало проблем тільки місцевого або ж тільки загальнодержавного значення.

Спільна діяльність, коли державні і місцеві інтереси збігаються, передбачається в сферах народної освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального, торговельного обслуговування населення, охорони довкілля тощо, де в багатьох випадках можуть успішніше спрацювати органи місцевого самоврядування.

Досі не досліджене питання стосовно різниці між державною і місцевою управлінською діяльністю. Попередні спроби не були результативними, оскільки межа тут досить умовна, і кожна держава її проводить з урахуванням своїх політичних, соціально-економічних, етнічних, історичних, культурних та інших традицій. Підтверджує цю тезу те, що одні й ті самі питання власності в одних країнах віднесені до відання держави, в інших – до відання органів самоврядування.

Згідно з головним принципом розмежування таких повноважень держава не повинна втручатися в питання власності, які можуть успішно розв'язати органи місцевого самоврядування. Аналогічно необхідно розмежувати повноваження і між органи самоврядування базового та регіонального рівнів.

Більше того, закріплення Конституцією України, модель місцевого самоврядування не включає подальший пошук шляхів удосконалення роботи органів місцевого самоврядування, особливо на регіональному рівні – в районах і областях. До цього, зокрема, спонукає нещодавно прийнята Європейська Хартія про регіональне самоврядування, до якої, слід сподіватися, приєднається й Україна як член Ради Європи. Важливе значення в цьому матиме ефективна муніципальна політика, яка полягатиме, по-перше, в законодавчому забезпеченні самостійного розвитку регіонів при суворому контролі держави за дотриманням законів у діяльності органів місцевого самоврядування і посадових осіб та відповідного фінансового контролю; по-друге у фінансовій та організаційно-методичній підтримці система місцевого самоврядування. Законодавчі органи влади при цьому має повністю зосередитися на виконанні своїх нормативних і контрольних функцій, реальному захисті інтересів населення відповідної територіальної громади. Тому парламент має відіграти провідну роль у підвищенні значення місцевого самоврядування в управлінні комунальною власністю.

Становлення місцевого самоврядування в Україні пов'язане з труднощами, адже повноваження, надані Законом органам місцевого самоврядування, досі значною мірою належать установам і керівникам виконавчої влади, що звикли вирішувати багато питань з огляду на уявлення й інтереси, що істотно відрізняються від інтересів територіальних громад. В результаті структури виконавчої влади, намагаючись керувати органами самоврядування, порушують Закони, які регламентують діяльність місцевих рад та їх органів.

Деякі науковці схильні розглядати проблему місцевого самоврядування виключно як таку, що стосується правового статусу місцевих рад. Це хибний підхід. Потрібно зосередити увагу на відповідному інституті публічної влади, системі місцевого самоврядування, одним із суб'єктів якої є ради. Варто пам'ятати, що їх функції спільні за природою за функціями парламенту України, представницьких органів влади, що вони утворюють вертикаль

представницької влади. Це не є аналогією виконавчій вертикалі, адже адміністративного підпорядкування рад парламентам немає. Тут основою є закон.

У Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” чітко не визначено принципи взаємовідносин між обласною, районними радами і територіальними громадами, їх представницькими органами, що теж перешкоджає нормальній діяльності рад. Йдеться не про якусь жорстку вертикаль, яка, наприклад, існує в органах виконавчої влади. Якщо ж районна і обласна ради представляють спільні інтереси територіальних громад, то слід розробити практичний механізм реалізації цього територіального положення.

Відсутність нормативної бази утруднює управління комунальною власністю на регіональному рівні, оскільки регіональне господарство, як і власність в його межах, являють собою окрему підсистему.

Усі об’єкти власності незалежно від форм власності, взаємозалежні, тому організаційна структура в регіоні має відповідати принципу системності. Тим часом відповідно до законодавства державні, регіональні і місцеві органи управління тільки об’єктами, що належать до їх компетенції. На території ж суб’єктів регіону перебувають об’єкти різних форм власності, рівнів управління і функціонує безліч органів управління дії яких не завжди скоординовані між собою. Тому виникає небезпека руйнування регіонального господарства як системи. Щоб уникнути цього і змінити існуюче становище, необхідно взяти низку заходів:

➤ державні і комунальні власники майна мають делегувати регіональним органам більш широкі повноваження з управління об’єктами власності, наприклад, тими підприємствами комунальної власності, які на регіональному ринку домінують або вони впливають на ефективність розвитку економіки регіону;

➤ здійснювати безпосереднє управління об’єктами комунальної власності, підсилювати контрольні заборонні заходи (інспектування, призупинення діяльності, економічні і адміністративні санкції);

➤ формувати і реалізувати регіональну соціально-економічну політику, організувавши підготовку фахівців для управління на регіональному рівні.

Розширення економічної самостійності місцевих органів самоуправління не означає посилення їх втручання в господарську діяльність підприємств комунальної власності. Головними напрямками їх діяльності мають стати: регулювання і створення сприятливого “зовнішнього” середовища для надання послуг; проведення ефективної податкової політики; сприяння стабілізації цін, фінансово-кредитних відносин і нормативної бази, гарантований захист соціальних, екологічних та інших інтересів населення тощо. Під безпосереднім керівництвом місцевих органів управління мають передувати ті підприємства комунальної власності, які працюють на задоволення потреб території (житлове будівництво, тепло забезпечення, освітлення, водоканалізаційне господарство), внутрішнього і зовнішнього попиту (транспорт).

Відносини з економічно самостійними підприємствами комунальної власності мають будуватися на договірній основі і з використанням економічних регуляторів: податки, встановлення граничного рівня цін і тарифів, кредити, тощо. Органи місцевого самоврядування не можуть втручатися в їхні справи, а повинні займатися інтеграційними процесами формування соціально-економічного середовища регіону, тобто управляти тими процесами, в яких зацікавлені підприємства і населення регіону і які непосильні окремо взятим підприємством. Як показує зарубіжний досвід, вплив територіальних органів управління на діяльність підприємств носить переважно індикативний характер, що дозволяє використовувати систему управління.

Під управлінням комунальною власністю на регіональному рівні розуміють сукупність дій місцевих органів управління на розвиток комунальної власності, впорядкування і фінансове забезпечення регіональних програм приватизації, використання для стимулювання регіонального розвитку бюджетів різних рівнів, територіальних фондів, при якому органи місцевого самоврядування беруть на себе основну частину витрат по забезпеченню

ефективного функціонування тієї сфери місцевого господарства, яке працює на задоволення потреб території.

Сучасний етап трансформації відносин власності, пов'язаний з переходом регіонів на самоврядування становлення ринкових структур, характеризуються зростанням відповідальності регіональних органів влади за комплексний регіональний соціально-економічний розвиток. При цьому органи місцевого самоврядування значною мірою стають відповідальними за процеси, що відбуваються у сфері приватизації об'єктів комунальної власності. У зв'язку з цим актуальним стає завдання раціонального використання існуючих потенційних можливостей управління і підтримки регіональними органами влади практичного здійснення трансформації комунальної власності. Виникає необхідність такого вирішення питань управління і підтримки, щоб з їх допомогою можна було поєднувати економічні інтереси підприємств комунальної власності із соціально-економічним розвитком регіону.

Тому в своїй діяльності з управління і підтримки практичної реалізації структурних перетворень в сфері регіонального господарства місцеві органи влади повинні виходити з підпорядкованості їх цілям соціально-економічного реформування і розвитку комунальної власності.

Для реалізації цього завдання необхідно окреслити засади управління комунальною власністю на регіональному рівні. Найважливішими з них є:

- ⇒ відповідальність організаційних ланок завданням розробки і здійснення соціально-економічної політики;
- ⇒ забезпечення ефективної організаційної взаємодії органів і органів місцевого самоврядування;
- ⇒ відокремлення функцій органів місцевого самоврядування від господарських з урахуванням зміни структури власності і нових форм управління в комунальній сфері.
- ⇒ розробка і реалізація загальнодержавної політики у відношенні комунальної власності як на національному, так і на регіональному рівнях;

⇒ на кожному рівні управління комунальною власністю є визначення структури органів управління, що виключають дублювання деяких функцій управління, і закріпити відповідальність за прийняті рішення;

⇒ розроблення чіткої системи контролю за діями будь-яких уповноважених державних органів щодо комунальної власності;

⇒ оптимальне поєднання централізованого і регіонального управління, більш чіткого розмежування об'єктів комунальної власності;

⇒ розширення права конкретних об'єктів комунальної власності щодо володіння, користування і розпорядження.

Відповідно до зазначених засад доцільно внести зміни в організацію і методи управління комунальною власністю на регіональному рівні.

Повноваження різних суб'єктів публічної влади зумовлюються перш за все якістю суспільно-політичного і економічного середовища життєдіяльності суспільства і економіки. Тому критеріальною базою розмежування повноважень можуть і повинні служити функції, що виконуються даною суспільно-економічною системою та її підсистемами різного ієрархічного рівня в процесі забезпечення власної життєдіяльності.

У зв'язку з цим виникає питання про функції найбільш загального порядку, які повинні виконувати органи державної влади різного рівня, з одного боку, і органи місцевого самоврядування – з другого. Спочатку проте необхідно окреслити соціально-економічні функції цих та інших в цілому як суб'єктів публічної влади.

В цьому плані в сучасній економічній літературі досить повно (стосовно до перехідної економіки) висвітлюються функції держави (уряду). Як правило, вони зводяться до наступних:

1. Забезпечення правової бази і суспільної атмосфери, що сприяють ефективному функціонуванню ринкової системи.
2. Захист конкуренції.
3. Перерозподіл доходів і багатства.

4. Корекція розподілу ресурсів з метою зміни структури національного продукту.

5. Стабілізація економіки, тобто контроль за рівнем зайнятості, інфляції, породжуваних коливаннями економічної кон'юнктури, а також стимулювання економічного зростання.

В науковій літературі є і інші точки зору, у відповідності з якими реалізації державності і місцевого самоуправління в цілому виконує дві основні функції загального порядку:

☾ по-перше, функцію забезпечення балансу інтересів суб'єктів, як виробничої, господарської, соціальної і політичної діяльності (наприклад, виробників і споживачів, малого і великого бізнесу посередництвом антимонопольного законодавства; роботодавців і найманих працівників посередництвом генеральних тарифних угод і т.п.), так і публічного права, які утворюють сферу реалізації державності і місцевого самоврядування через досягнення консенсусу в розподілі компетенції, визначені політики і т. п.;

☾ по-друге функцію забезпечення загальних умов ефективного функціонування і розвиток всіх основних сфер життєдіяльності суспільства на всіх без винятку рівнях, тобто в кінцевому рахунку функцію забезпечення загальних умов для економічного і соціального зростання. Ці загальні умови підтримуються галузями та інститутами інфраструктурної спрямованості, що утворюють логічно і функціонально взаємопов'язані сфери виробничо-господарської, соціальної та інституціональної інфраструктури.

Дані функції однаково властиві як всім державним рівням (держава, її суб'єкти, адміністративно-територіальні утворення, що входять в них), так і місцевому самоуправлінню. При цьому, якщо держава забезпечує збалансованість інтересів і загальні умови функціонування всеможливих суб'єктів діяльності на макрорівні, тобто на рівні національної соціально-економічної системи, а регіони – суб'єкти – на мезорівні, то місцеве самоуправління здійснює ті самі функції стосовно свого рівня. Можна погодитися з І.Голоспінченком, який пише, що як державному управлінню, так і

управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публічність, визначеність у законі меж діяльності. Ці види управління різняться один від одного за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. У той же час вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію і захист їх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків [105, С.21].

Разом з тим вважаємо, що не слід зводити відмінності між цими рівнями до відмінностей лише кількісного порядку, масштабності. В значній мірі вони доповнюються і посилюються відмінностями якісного характеру. Справа в тому, що багато аспектів як першої, так і другої функції реально здійснимі лише на макрорівні. Регіональний і місцевий рівень в основному лише корегує їх з врахуванням місцевої специфіки. Наприклад, досягнення балансу інтересів великого і дрібного бізнесу, виробників і споживачів, роботодавців і найманих працівників, населення окремих територій з приводу обсягів фінансового потенціалу місцевих бюджетів і т.п. концептуально можна і повинно бути забезпечено в першу чергу на загальнонаціональному рівні.

Втім для управління з боку органів місцевого самоврядування (надалі називатимемо його комунальним управлінням) і державного управління також притаманні окремі, характерні для них риси. Першою такою рисою комунального управління є те, що воно – недержавний різновид владно-управлінської діяльності. Дана риса розкриває недержавний і водночас владний характер. Згідно з п'ятою статтею Конституції України органи місцевого самоврядування (у тому числі їх виконавчі структури, що наділені комунально-управлінською компетенцією) не входять до системи державної влади, хоча це й не означає їх повної автономності від держави, державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вплив у тому, що по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ; по-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Друга характерна риса полягає у тому, що комунальне управління – зокрема те місцеве самоврядування – взагалі базується на окремій формі власності. Наявність комунальної власності за умов її раціонального та ефективного використання дозволяє досягнути належного рівня економічного розвитку на самоврядній території. Для цього виконавчі органи сільських, селищних, міських рад відповідно до статті 29 Закону України “Про місцевого самоврядування в Україні” здійснюють такі повноваження щодо управління комунальною власністю. Зокрема, для органів місцевого самоврядування націлені перш за все на:

- забезпечення виконання та їх території нормативно-правових актів загальнодержавного і регіонального характеру;

- реалізацію (з поправкою на місцеву специфіку) концептуально визнаних на суспільному рівні положень із забезпечення балансу інтересів (наприклад, через механізм соціального партнерства) і загальних умов життєдіяльності (формування і розвиток системи охорони здоров’я, загальної і професійної освіти, науки і культури і т.п.);

- пошук і залучення внутрішніх резервів з метою забезпечення на даній території балансу інтересів, з одного боку, і загальних умов життєдіяльності – з іншого.

В ринковій ситуації ступінь автономності реалізації даних функцій на місцевому рівні закономірно зростає і, отже, потребує наявності автономних ресурсів їх забезпечення. Соціальна складова змішаної економіки в певній мірі згладжує (через механізми міжбюджетного вирівнювання фінансового потенціалу регіонів) такого роду автономність. Проте її ринкова складова активно протидіє цьому. Більше того, на сучасному етапі вона виступає як противага нахлібництву, що гасить мотивацію високоефективної господарської діяльності регіонів і міст.

Третя риса комунального управління стосується масштабів виконання його функцій. Ця ознака підкреслює локальність комунального управління, яке здійснюється окремо на кожній самоврядній території, що сприяє

унеможливленню безпідставного втручання у владно-управлінську діяльність однієї територіальної громади іншою.

Із цих позицій ми і простежимо особливості взаємодії і розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади.

У Конституції України офіційно закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, які є місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування. У той же час Конституція встановила зовсім новий для України статус органів місцевого самоврядування, проголосивши принцип, відповідно до якого вони не входять у систему органів державної влади.

Конституція України допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад – обласній і районній державній адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування [106]. Очевидно, що місцеві державні адміністрації виражають і проводять внутрішню політику держави на місцях і використовують засоби для її забезпечення в діяльності місцевого самоврядування. Але місцева політика виконавчої влади повинна базуватися на нормативно-правовій базі, що регулює відносини комунальної власності, і в свою чергу не може спиратися на командно-адміністративні методи.

Нормативно-правове забезпечення управління комунальною власністю представляє собою сукупність правових засобів регулювання. По суті мова тут може йти про два основні методи:

- 1) централізоване регулювання (метод субординації), при якому регулювання “зверху до низу” здійснюється на владно-імперативних засадах;
- 2) децентралізоване регулювання (метод координації), на хід якого здійснюють вплив учасники регульованих відносин шляхом договорів, односторонніх правомірних юридичних дій.

Регулювання відносин комунальної власності властиві обидва названих методи, проте в умовах рівноправного функціонування різних форм власності все більша перевага надається другому з них. Але є ряд проблем, пов'язаних з тим, наскільки (у яких межах) необхідна централізація при вирішенні питань комунальної власності на місцях. Ці пробіли повинні бути закріплені законодавчим шляхом в конкретизованих, чітко окреслених об'єктах власності відання і повноважень місцевих органів виконавчої влади.

Що ж таке повноваження державного органу управління на відміну від повноважень органу місцевого самоврядування?

На наш погляд, це ті повноваження, що встановлені для нього Конституцією України, законами і іншими нормативними актами. Якщо говорити про відносні змістовні відмінності одних повноважень від інших, то, як вважає В.І.Васильєв, – “державні повноваження чи повноваження органу державної влади – це повноваження правові, організаційні, соціально-економічні та інші, наслідки застосування яких пов'язані не тільки з безпосереднім забезпеченням життєдіяльності населення муніципального управління, як це характерно для повноважень органів місцевого самоврядування, але відповідно всієї держави”.

Встановлення сфер, в яких взаємодіють органи місцевої державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, безпосередньо пов'язане з важелями економічного впливу на об'єкти комунальної власності. Нормативно-правовими актами окреслено два таких основних важелі: право господарського відання та право оперативного управління. Створені органами місцевого самоврядування комунальні підприємства, фірми, фонди та акціонерні товариства наділяються правом господарського володіння майном, яке закріплюється за цими об'єктами господарювання.

Володіння комунальним майном на основі права господарського відання передбачає певні обмеження. Суб'єкт господарювання, який володіє комунальним майном на основі права господарського відання, не має права продавати, здавати в оренду, використовувати як заставу, вносити таке майно

як внесок до статутного капіталу господарських акціонерних товариств чи укладати інші акти щодо розпорядження закріпленим за ним майном без згоди власника в особі територіальної громади чи представницького органу. Суб'єкти, які володіють комунальним майном на основі права господарського відання, відповідають за своїми зобов'язаннями коштами та майном, що є у їх володінні.

Володіння комунальним майном на основі права оперативного управління належить організаціям та установам (заклади охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту та інші), які утримуються за рахунок коштів бюджету, органів місцевого самоврядування. Установи та організації, які здійснюють управління комунальним майном на основі права оперативного управління, не можуть розпоряджатися закріпленими за ними майном, мають право на здійснення господарської діяльності в межах, визначених законодавством та статутами, самостійно розпоряджатися доходами від такої діяльності і майном, придбаним за рахунок цих доходів. Комунальна установа та організація відповідають за своїми зобов'язаннями коштами, які є у їх розпорядженні. При відсутності або недостатності таких коштів за їх зобов'язаннями відповідає власник (орган місцевого самоврядування).

Кошти місцевого бюджету, позабюджетних, цільових та валютних фондів використовуються на правах оперативного управління, якими наділяються обласний, міський, сільський та селищний голова, що є розпорядником цих коштів.

Основною організаційно-правовою формою управління комунальним майном є підприємство. У соціально-економічній ситуації, що склалася, виникла необхідність перегляду принципів та пріоритетів у галузі управління комунальними підприємствами, посилення контролю і регулювання їх діяльності з боку органів місцевого самоврядування. Здійснення відповідних заходів не слід розуміти як політику нарощування кількості підприємств такої організаційно-правової форми в економічній структурі країни. Необхідно створити чітку та економічно обґрунтовану систему критеріїв, згідно з якою

визнається доцільність створення та функціонування комунальних підприємств на базі детально регламентованого механізму управління та контролю за їх діяльністю. Як складові елементи такого механізму виступають: забезпечення обов'язкового порядку визначення способу досягнення цілей діяльності комунальних підприємств, щорічна потреба прогнозних показників розвитку цих господарських організацій, моніторинг результатів їх статутної та фінансово-господарської діяльності, регламентація порядку прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування і порядку вибору керівників цих підприємств, вибору оцінки та міри відповідальності за результатами діяльності підприємств і мотивації їх діяльності, здійснення контролю за діяльністю комунальних підприємств та їх керівників тощо. Таким чином, йдеться про створення органічної, цілісної системи управління комунальними підприємствами, що відповідає сучасним вимогам господарювання. Формування системи управління комунальними підприємствами спрямовано на:

- захист прав власності територіальних громад щодо переданого на праві повного господарського відання комунальним підприємствам майна;
- встановлення чіткого розмежування відповідальності засновників – і керівників комунальних підприємств;
- удосконалення форм методів господарської діяльності комунальних підприємств;
- впровадження заходів щодо підвищення ефективності використання комунального майна;
- забезпечення дотримання комунальними підприємствами встановлених обмежень стосовно розпорядження комунальним майном;
- збільшення прибутку, що утримується територіальними громадами від використання майна, переданого комунальним підприємствам у повне господарське відання;

➤ забезпечення контролю за збереженням і використанням за призначенням комунального майна, закріпленого за комунальними підприємствами на праві господарського ведення [108].

Для реалізації зазначених цілей виконавчим органам місцевого самоврядування необхідно провести певну інвентаризацію об'єктів комунальної власності, переданих на праві повного господарського відання комунальним підприємствам, розробити та запровадити систему обліку цих об'єктів і оформлення прав на них, провести класифікацію комунальних підприємств за ознаками, які визначають специфіку управління ними, здійснити оптимізацію їх кількості, визначити цілі управління на кожному комунальному підприємстві (за їх групами), забезпечити права органів місцевого самоврядування як їх засновників, забезпечити контроль за використанням та збереженням комунальної власності, а також контроль за діяльністю керівників комунальних підприємств, забезпечити надходження додаткових доходів до місцевих бюджетів шляхом створення нових відтворюваних джерел платежів і більш ефективного використання наявного майна.

Надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади повинне, як це передбачено в Конституції України, здійснюватися лише за умови відповідного фінансового і матеріального забезпечення. З однієї сторони це повинно гарантувати повну реалізацію самих наданих повноважень на відповідному рівні, з іншої – не заподіяти шкоди здійснення власних повноважень.

Вище викладені суперечності не сприяють удосконаленню відносин між рівнями органів влади щодо управління комунальною власністю, формуванню цілісного механізму управління. Вони породжують цілий ряд негативних наслідків:

по-перше, виникають суперечності між фактичним управлінням комунальною власністю і його юридичним забезпеченням. Де-юре управління комунальною власністю позбавлено галузевого принципу;

по-друге, багатосуб'єктність управління комунальною власністю в якійсь мірі повертає їй статус “нічиєї”, за яку фактично ніхто не несе відповідальності. Це, в свою чергу, приводить до значних втрат комунального майна, нецільовому його використанню, що створює передумови для виникнення депресивних територій;

по-третє, відсутні загальні для всіх суб'єктів “правила гри”, незалежно від галузевої приналежності, зворотний зв'язок від об'єкту до суб'єкту управління. У зв'язку з цим утруднене усунення негативних наслідків різних управлінських дій. Посилення чинності відомчості посилює командно-адміністративні методи управління комунальною власністю.

Єдність управління комунальною власністю вимагає, на наш погляд, принципової зміни структури адміністрації комунального утворення на рівні міста (регіону). Провідна роль в ній повинна належати департаменту по управлінню комунальним майном, який повинен формуватися за функціональним принципом з відповідними підрозділами: фінансово-економічне управління, управління комунальною нерухомістю, іноваційно-інвестиційний відділ, управління комунальних підприємств і закладів, аналітичний відділ. Керівник, який очолить департамент за рангом повинен бути заступником голови адміністрації.

Управління комунальною власністю на нижчих рівнях ієрархії може здійснюватися в різних адміністративних і правових формах. Разом з тим серед комунальних підприємств і закладів можна виділити дві основні групи: підприємства прямого управління, які жорстко контролюються органами місцевого самоуправління, і підприємства з делегованим управлінням, частина контролю над якими передана іншим фізичним чи юридичним особам.

На відміну від інших держав в Україні роль підприємств і закладів першої групи незначна. До цього виду ми відносимо реєстрацію актів громадянського стану, утримання архівів і бібліотек, об'єктів культури і т.п. Ці підприємства не є юридичними особами, вони не мають свого власного органу управління.

Комунальні підприємства з делегованим управлінням передбачає передачу управлінських функцій фізичним і юридичним особам. На нашу думку в умовах різноманітності об'єктів комунальної власності поступова децентралізація управління, послідовна передача цілого ряду функцій і відповідальності на можливо більш низький рівень управлінської ієрархії повністю виправдана і об'єктивно необхідна. Адже саме там відбувається безпосередній контакт з населенням. В свою чергу це дає можливість верхнім щаблям влади сконцентруватися на стратегічному плануванні.

Практика, що склалася в Україні, закріплена відповідними законами, в якості основних організаційно-правових форм об'єктів комунальної власності визначає унітарне підприємство, якому майно передається на праві господарського ведення, і заклади, за яким майно закріплюються на праві оперативного управління. Не зупиняючись детально на суті цих понять, відзначимо, що комунальне унітарне підприємство не має права продавати майно, яке закріплене за ним, здавати в оренду, віддавати під заставу і т.п. Комунальний заклад не має права самостійно розпоряджатися закріпленим за ним майном.

Таким чином, одним з основних моментів в побудові організаційної структури управління комунальною власністю є відокремлення ланки, визначення рівнів управління і зв'язків між ланками. Критерієм такого виділення є спеціалізація і комбінація функцій, обсяг і масштаб повноважень управління.

В якості основних ланок структури управління комунальною власністю виступають населення, представницькі і виконавські органи місцевого самоуправління, бюджети, комунальні підприємства, заклади освіти і охорони здоров'я та інші. Ланкою системи управління конкретного об'єкту комунальної власності (наприклад, лікарні виступає посада, служба, відділ, підрозділ, лабораторія та інші).

Така багатоманітність підрозділів обумовлює наявність множини горизонтальних і вертикальних зв'язків в системі управління і складну багаторівневу (багатоступінчасту) її структуру.

Таким чином, організаційна структура управління комунальною власністю, представляє собою комбінацію різних ланок, зв'язаних між собою за функціями і повноваженнями.

Резолюючи викладене, відзначимо наступне:

➤ сутність і зміст системи управління комунальною власністю, проявляються у функціях, а форма в її організаційній структурі, в якості основних ланок якої виступають населення, представницькі і виконавчі органи місцевого самоуправління, комунальні підприємства і заклади;

➤ провідна роль в організаційній структурі управління комунальною власністю належить представницьким органам місцевого самоуправління. Саме вони встановлюють порядок управління і розпорядження комунальною власністю, у відповідності з яким ці повноваження розподіляються серед інших органів місцевого самоуправління та їх посадових осіб;

➤ питання оперативного розпорядження комунальною власністю вирішують виконавчі органи (адміністрація) місцевого самоуправління, діяльністю яких керує голова адміністрації, який здійснює свої повноваження на принципах єдино начала. Існуюча організаційна структура адміністрацій міст і районів в більшості своїй не відповідає вимогам ефективного управління комунальною власністю через те, що зберігає риси попереднього галузевого управління;

➤ цілісність механізму управління комунальною власністю вимагає посилення позицій департаментів з управління.

Управління функціонуванням і розвитком регіональним комплексом соціально-комунальних послуг повинно спиратися на відповідним чином організовану інформаційну статистичну базу. На наш погляд, у системі регіональної статистики доцільно організувати окремий статистичний розділ, у якому би подавались статистичні оцінки стану виробництва і споживання

соціально-комунальних послуг у регіоні. За нашою участю в Інституті регіональних досліджень НАН України розроблені основні засади побудови такого розділу. Вони полягають у наступному.

1. За структурою статистичне оцінювання виробництва і споживання комунальних послуг у регіоні повинно включати три розділи:

- Виробництво і споживання послуг нагальної необхідності;
- Виробництво і споживання послуг із забезпечення соціальних потреб громади і окремого жителя;
- Виробництво і споживання послуг із забезпечення потреб економічної діяльності.

2. Оцінювання пропонується здійснювати за трьома критеріями: результати, умови та наслідки.

3. На базі сукупності часткових показників у межах окремого сектору розраховується інтегральний показник. На базі трьох основних секторальних показників розраховується інтегральний індекс стану регіонального комплексу соціально-комунальних послуг.

Оцінювання рівня забезпеченості об'єктами інфраструктури соціально-комунальних послуг у регіонах України пропонуємо здійснити через розрахунок інтегрального індексу рівня забезпеченості соціально-економічної життєспроможності мешканців регіону. З цією метою групуємо статистичні показники у чотири сектори за ознакою належності показника до певної сфери соціально-економічного забезпечення об'єктами інфраструктури:

- сектор забезпеченості побутових послуг;
- сектор забезпеченості інфраструктурою відпочинку та оздоровлення;
- сектор освітньої, медичної та культурної забезпеченості;
- сектор ресурсно-економічної забезпеченості виробництва комунальних послуг.

До сектору показників, що характеризують забезпеченість виробництва побутових послуг нагальної потреби як основні можуть бути віднесені показники благоустрою житлового фонду: забезпечення водогонами,

каналізацією, центральним опаленням, ваннами (душовими), газом, гарячим водопостачанням, підлоговими електроплитами, домашніми телефонними апаратами, легковими приватними автомобілями, забезпечення житлом.

До сектору показників, що характеризують обсяги надання комунальних послуг першої необхідності можуть бути віднесені показники: обсяги надання води населенню (куб.м на особу), обсяги надання природного і зрідженого газу (куб.м на особу), обсяги надання теплової енергії (Гкал на особу).

До сектору забезпеченості інфраструктурою відпочинку та оздоровлення можна віднести як найважливіші такі показники: забезпеченість місцями у ресторанах, забезпеченість номерами у готелях, забезпеченість місцями у санаторіях.

До сектору забезпеченості об'єктами освітньої, медичної та культурної інфраструктури можна віднести наступні показники: забезпеченість дошкільними закладами, забезпеченість загальноосвітніми закладами, забезпеченість лікарями, забезпеченість середнім медичним персоналом, забезпеченість лікарняними ліжками, забезпеченість закладами культури.

До сектору забезпеченості регіонального комплексу соціально-комунальних послуг належать такі показники: територія регіону, забезпеченість землями лісового фонду, суб'єкти господарювання, забезпеченість об'єктами роздрібною торгівлі, забезпеченість торговою площею магазинів.

За нашою участю в ІРД НАН України розроблена методика розрахунку інтегрального індексу нагромадження результатів діяльності у сфері соціально-економічної інфраструктури і здійснено приклад розрахунку інтегрального індексу стану явища забезпечення регіонів України об'єктами соціально-економічної інфраструктури у 2004р.

Усі статистичні показники, що використовуються для моніторингу, розраховані на одну особу наявного населення на основі статистичної інформації, що опублікована у статистичному щорічнику України за 2004 рік.

На основі чотирьох інтегральних секторальних індексів розраховуємо узагальнюючий інтегральний індекс рівня забезпеченості соціально-

економічної життєспроможності (див. табл. 3.1.). Інтегральний індекс забезпеченості соціально-економічної життєспроможності населення, як узагальнюючий показник, характеризує рівень забезпеченості соціально-економічної життєспроможності населення окремого регіону відносно середнього рівня, що досягнутий в Україні загалом.

На базі розрахунку інтегрального індексу забезпеченості соціально-економічної життєспроможності населення здійснюється ранжування регіонів України за рівнем розвитку регіонального комплексу соціально-комунальних послуг.

Ранжування регіонів України за значеннями інтегрального секторального індексу забезпеченості об'єктами соціально-побутової інфраструктури.

Місто Київ займає найвище значення за розрахунками даного індексу – 1,603, а Закарпатська область опинилася на останньому місці – 0,705.

Переважна кількість регіонів (17) відноситься до регіонів із середнім рівнем забезпеченості об'єктами соціально-побутової інфраструктури. Найвище значення у цій групі займає Київська область (1,117), а найнижче – Волинська – 0,834.

До групи регіонів із високим рівнем забезпеченості об'єктами соціально-побутової інфраструктури відноситься лише три регіони: Запорізька область та міста Севастополь і Київ. Значення їх інтегральних індексів коливаються в межах від 1,286 до 1,603.

До групи регіонів із низьким рівнем забезпеченості об'єктами соціально-побутової інфраструктури відносяться сім регіонів із значеннями індексів від 0,705 до 0,828.

Ранжування регіонів України за значеннями інтегрального секторального індексу забезпеченості інфраструктурою відпочинку і оздоровлення.

Найвище значення цього індексу зафіксовано в АР Крим – 3,223, а це більш ніж у три рази вище середньодержавного рівня. І лише Крим відноситься до групи регіонів із високим рівнем забезпеченості інфраструктурою відпочинку і оздоровлення.

Таблиця 3.1.

Рівень забезпеченості об'єктами соціально-економічної інфраструктури

| Регіони України | Інтегральні секторальні індекси | | | | Інтегральний індекс забезпеченості об'єктами соціально-економічної інфраструктури | Рейтинг |
|---------------------------|--|--|--|---|---|---------|
| | забезпеченості суб'єктами соціально-економічної інфраструктури | забезпеченості інфраструктурою відпочинку і оздоровлення | забезпеченості об'єктами освітньої, медичної і культурної інфраструктури | забезпеченості соціально-економічними ресурсами | | |
| Україна | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | 1,000 | |
| Автономна Республіка Крим | 1,010 | 3,223 | 0,952 | 0,969 | 1,390 | 1 |
| <i>області</i> | | | | | | |
| Вінницька | 0,828 | 0,782 | 1,170 | 0,970 | 0,932 | 16 |
| Волинська | 0,834 | 0,935 | 1,125 | 1,342 | 1,050 | 5 |
| Дніпропетровська | 1,029 | 0,753 | 0,846 | 0,787 | 0,851 | 24 |
| Донецька | 1,001 | 0,773 | 0,768 | 0,601 | 0,780 | 27 |
| Житомирська | 0,992 | 0,675 | 1,163 | 1,459 | 1,052 | 3 |
| Закарпатська | 0,705 | 1,002 | 1,033 | 1,111 | 0,956 | 14 |
| Запорізька | 1,286 | 1,088 | 0,904 | 0,843 | 1,023 | 8 |
| Івано-Франківська | 0,778 | 0,740 | 0,997 | 0,946 | 0,862 | 22 |
| Київська | 1,117 | 0,650 | 0,975 | 1,156 | 0,964 | 13 |
| Кіровоградська | 0,867 | 0,505 | 1,136 | 1,082 | 0,880 | 20 |
| Луганська | 0,990 | 0,637 | 0,838 | 0,740 | 0,797 | 26 |
| Львівська | 0,854 | 1,081 | 1,058 | 1,010 | 0,999 | 11 |
| Миколаївська | 0,944 | 0,841 | 1,005 | 1,011 | 0,949 | 15 |
| Одеська | 1,012 | 1,162 | 0,924 | 0,945 | 1,009 | 9 |
| Полтавська | 1,015 | 0,868 | 1,120 | 1,032 | 1,007 | 10 |
| Рівненська | 0,807 | 0,780 | 1,038 | 1,587 | 1,030 | 7 |
| Сумська | 0,869 | 0,697 | 1,028 | 1,149 | 0,928 | 17 |
| Тернопільська | 0,714 | 0,656 | 1,328 | 0,807 | 0,859 | 23 |
| Харківська | 1,075 | 0,780 | 0,907 | 0,892 | 0,911 | 19 |
| Херсонська | 0,868 | 1,169 | 1,043 | 1,201 | 1,066 | 2 |
| Хмельницька | 0,768 | 0,544 | 1,300 | 0,987 | 0,880 | 21 |
| Черкаська | 0,992 | 0,641 | 1,125 | 0,987 | 0,928 | 18 |
| Чернівецька | 0,804 | 0,713 | 1,015 | 0,807 | 0,831 | 25 |
| Чернігівська | 0,909 | 0,684 | 1,202 | 1,497 | 1,050 | 4 |
| <i>міста</i> | | | | | | |
| Київ | 1,603 | 0,955 | 0,842 | 0,847 | 1,040 | 6 |
| Севастополь | 1,324 | 1,064 | 0,710 | 0,926 | 0,994 | 12 |

Середні значення даного індексу зафіксовано у десяти регіонах, у цю групу входять усі приморські регіони, м.Севастополь, Закарпатська область та інші. Значення індексів коливаються у межах від 0,841 до 1,169.

Переважає кількість регіонів за результатами обчислення інтегрального секторального індексу відноситься до групи регіонів із низьким рівнем забезпеченості інфраструктурою відпочинку і оздоровлення із значеннями від 0,505 до 0,782.

Рангування регіонів України за значеннями інтегрального секторального індексу забезпеченості об'єктами освітньої, медичної і культурної інфраструктури.

За значеннями інтегрального секторального індексу забезпеченості об'єктами освітньої, медичної і культурної інфраструктури переважаюча більшість регіонів відноситься до групи із середнім рівнем забезпеченості із показниками в межах 0,838 – 1,170.

До групи із низьким рівнем забезпеченості об'єктами освітньої, медичної і культурної інфраструктури відноситься лише м.Севастополь (0,710) і Донецька область (0,768).

Лише три регіони: Чернігівська (1,202), Хмельницька (1,300) і Тернопільська (1,328) області належать до групи із високим рівнем забезпеченості об'єктами освітньої, медичної і культурної інфраструктури.

Рангування регіонів України за значеннями інтегрального секторального індексу забезпеченості соціально-економічними ресурсами.

Переважає кількість регіонів (17) за значеннями інтегрального секторального індексу забезпеченості соціально-економічними ресурсами відноситься до регіонів із середнім рівнем забезпеченості. Найвище значення у цій групі займає Київська область (1,156), а найнижче – Запорізька 0,843.

До групи регіонів із високим рівнем забезпеченості соціально-економічними ресурсами відноситься п'ять регіонів: Донецька (0,601), Луганська (0,740), Дніпропетровська (0,787), Тернопільська (0,807) і Чернівецька (0,807) області.

До групи регіонів із низьким рівнем забезпеченості об'єктами соціально-економічними ресурсами відносяться також п'ять регіонів: Херсонська (1,201),

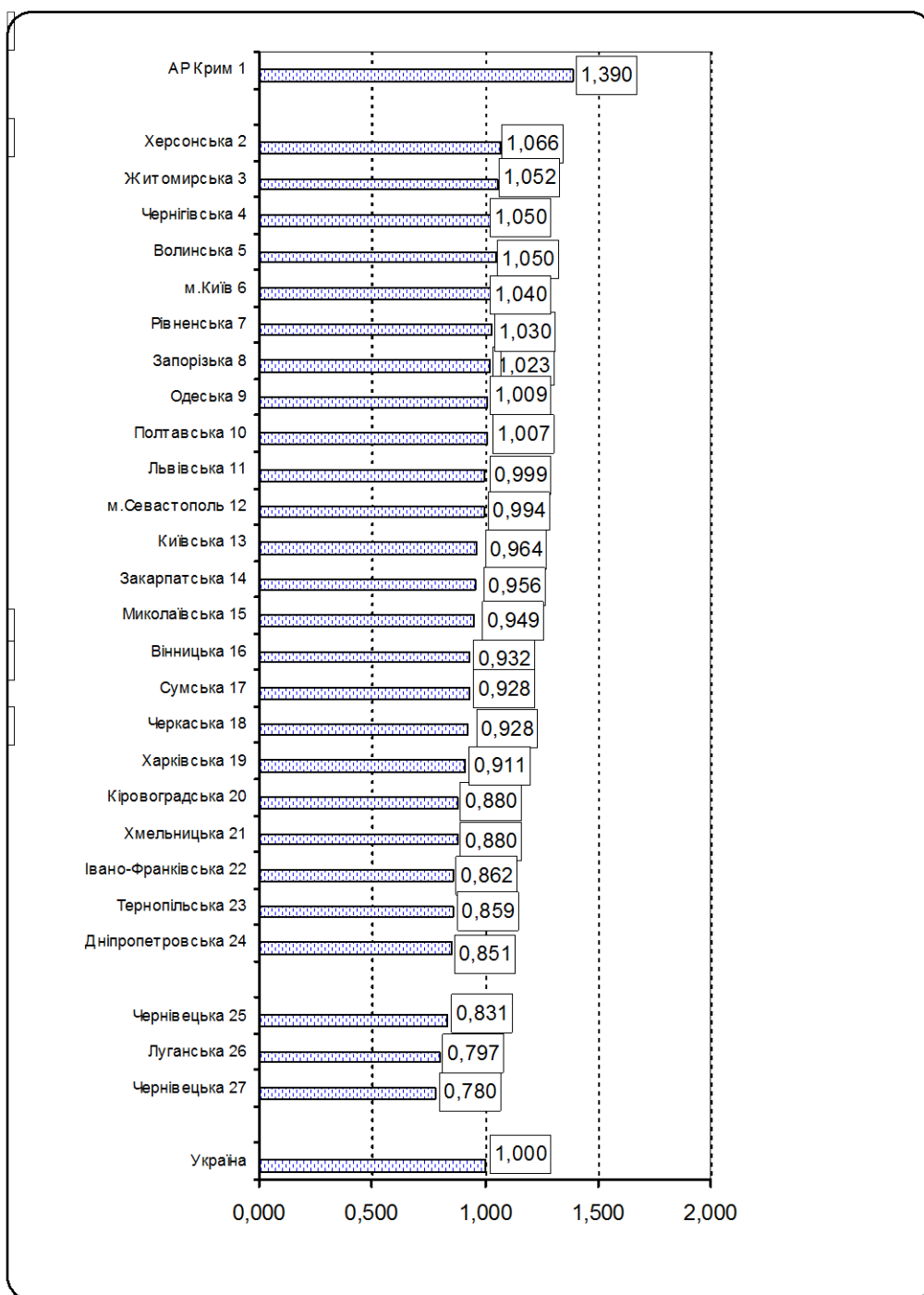


Рис. 3.1. Рейтингове оцінювання регіонів України за забезпеченістю об'єктами соціально-економічної інфраструктури

Волинська (1,342), Житомирська (1,459), Чернігівська (1,497) та Рівненська (1,587) області.

Проведене рангування регіонів України за значеннями розрахованого інтегрального індексу забезпеченості об'єктами соціально-економічної

інфраструктури дозволило виділити три групи регіонів за рівнем забезпеченості об'єктами соціально-економічної інфраструктури.

До першої групи регіонів України з рівнем забезпеченості об'єктами соціально-економічної інфраструктури вищим від середньодержавного значення відноситься лише АР Крим ($I=1,390$). Така ситуація склалася за рахунок високого значення інтегрального секторального індексу забезпеченості інфраструктурою відпочинку і оздоровлення, значення якого – 3,223 і показує у більш ніж у три рази кращу забезпеченість інфраструктурою відпочинку від середньої по Україні.

Висновки до третього розділу

У третьому розділі “Напрямки удосконалення механізмів управління процесами реструктуризації сфери соціально-комунальних послуг” сформульовано пропозиції щодо вдосконалення механізмів делегування права здійснення виробництва соціально-комунальних послуг у регіоні суб’єктам господарювання приватної форми власності, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення методів державного (муніципального) регулювання діяльності підприємств сфери виробництва комунальних послуг, та пропозиції щодо вдосконалення методології моніторингу виробництва і споживання соціально-комунальних послуг.

У дисертації обґрунтовується, що одним із актуальних напрямків удосконалення управління процесами трансформації комплексу соціально-комунальних послуг є вдосконалення норм, правил і вимог, пов’язаних із делегуванням права здійснення цих послуг суб’єктам приватної форми власності. Така форма реструктуризації активно відбувається, зокрема у сфері автомобільних перевезень, сфері освітянської діяльності (приватні школи, приватні вищі навчальні заклади), приватні лікувальні заклади.

У дисертації розроблено рекомендації щодо системи організаційно-економічних заходів з регулювання розвитку соціально-комунальних послуг у регіоні.

Регулювання відносин регіональних органів влади з економічно самостійними підприємствами комунальної власності мають будуватися на договірній основі і з використанням економічних регуляторів: податки, встановлення граничного рівня цін і тарифів, кредити тощо. Органи влади місцевого самоврядування не можуть втручатися в їхні справи, а повинні займатися інтеграційними процесами формування соціально-економічного середовища регіону, тобто управляти тими процесами, в яких зацікавлені підприємства і населення регіону і які непосильні окремо взятим підприємством. Вплив територіальних органів управління на діяльність

підприємств повинно мати переважно індикативний характер, що дозволяє використовувати систему управління.

Сучасний етап трансформації відносин власності, пов'язаний з переходом регіонів на самоврядування становлення ринкових структур, характеризується зростанням відповідальності регіональних органів влади за комплексний регіональний соціально-економічний розвиток. Органи місцевого самоврядування значною мірою стають відповідальними за процеси, що відбуваються у сфері приватизації об'єктів комунальної власності. У зв'язку з цим актуальним стає завдання раціонального використання існуючих потенційних можливостей управління і підтримки регіональними органами влади практичного здійснення трансформації комунальної власності. Виникає необхідність такого вирішення питань управління і підтримки, щоб з їх допомогою можна було поєднувати економічні інтереси підприємств комунальної власності із соціально-економічним розвитком регіону.

Необхідно більш широко, окрім податкового регулювання, застосовувати і кредитне. Місцеве кредитування є одним із вагомих чинників регулювання діяльності об'єктів комунальної власності, а також інших секторів соціально-майнових комплексів, що залишилися у сфері комунальної власності шляхом надання кредитів на сприятливих умовах. Для цього в муніципальних утвореннях потрібно створити муніципальні банки або мережу кредитних спілок. Кредитне регулювання дозволить більш широко взаємодіяти місцевим органам управління з фінансовими структурами, сприяти розвитку підприємництва та ін.

Місцеві органи самоврядування повинні залучати додаткові капітальні вкладення в розвиток об'єктів комунальної власності, в тому числі позики та облігації, за рахунок яких можуть фінансуватися окремі комунальні програми (розвиток місцевої інфраструктури, міський транспорт та інше). Доцільно розвивати також інші економічні методи забезпечення функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що залишаються у сфері комунальної власності: дотації окремим підприємствам та організаціям; участь

в органах управління акціонерних товариств представників виконавчої влади; участь у комерційній діяльності; регулювання земельних відносин та інші.

Органи місцевої влади, виходять з потреб муніципальних утворень, повинні забезпечити комплексний збалансований розвиток його комунального сектору та ефективно його функціонування.

У дисертації обґрунтовуються заходи з удосконалення статистичної інформації з оцінювання розвитку комунальних послуг.

Враховуючи, що в діючій системі статистичної інформації, оцінювання стану розвитку комунальних послуг здійснюється фрагментарно і розкидано по розділах за критерієм “вид економічної діяльності” у дисертації пропонується організація спеціального розділу “Комунальні послуги”. Сформульовані організаційно-методологічні засади організації такого оцінювання. Зокрема, встановлюється, що оцінювання комерційних послуг у регіоні повинно здійснюватися на началах моніторингового порівняння рівня забезпеченості комунальними послугами на одного жителя з попереднім періодом і з іншими регіонами.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено узагальнення теоретичних положень, що використовуються у національній науці і практичній діяльності, запропоновано новий спосіб вирішення наукової задачі управління процесами трансформації сфери соціально-комунальних послуг на засадах ринкових відносин та задоволення потреб населення, що дозволило зробити наступні висновки.

1. Регіональний комплекс соціально-комунальні послуг доцільно представляти як сукупність суб'єктів господарювання, включаючи комунальні, державні та приватні підприємства, що виробляють послуги, які не тільки виробляються але і споживаються у регіоні.

2. Управління регіональним комплексом соціально-комунальних послуг здійснюється на засадах економічних та соціальних відносин. Відповідальність за виробництво послуг, їх якість несуть не тільки виробники послуг але і органи державного управління та місцевого самоврядування.

3. За рівнем відповідальності за виробництво і якість послуг регіональний комплекс соціально-комунальних послуг доцільно розмежувати на три основні групи:

- а) комплекс комунальних послуг щодо забезпечення нагальних потреб;
- б) комплекс соціально-комунальних послуг щодо забезпечення соціального функціонування населення і громади;

Послуги із забезпечення соціальних потреб громади, людини, включають: забезпечення медичної допомоги, забезпечення дошкільної освіти, забезпечення середньої, спеціальної і вищої освіти, забезпечення функціонування торгової мережі, забезпечення функціонування культури, послуги щодо забезпечення рекреаційних потреб населення.

- в) комплекс соціально-комунальних послуг щодо сприяння економічної діяльності в регіоні.

Послуги із забезпечення потреб економічної діяльності включають: послуги щодо працевлаштування, послуги щодо будівництва житла, послуги щодо створення закладів праці, послуги організації стоянок транспорту тощо.

4. Для забезпечення підвищення якості соціально-комунальних послуг у регіоні необхідне цілеспрямоване проведення трансформації комплексу соціально-комунальних послуг регіону, основними напрямками якої є :

- а). Збільшення виробництва потужностей комплексу задля надання комунальних послуг;
- б). Трансформація державної власності у комунальну власність;
- в). Делегування права власності на засоби виробництва приватним суб'єктам господарювання;
- г). Делегування права діяльності з виробництва комунальних послуг приватним суб'єктам господарювання;
- д). Удосконалення методів контролю, методів регулювання діяльності з виробництва комунальних послуг.

5. Аналіз показав наявність позитивних тенденцій трансформації комплексу соціально-комунальних послуг. Зокрема, визначено, що має місце зростання кількості об'єктів ЄДРПОУ комунальної власності, як результату роздержавлення. За сім останніх років їх кількість збільшилася в 1,66 рази. Відповідно зріс економічний потенціал муніципальних утворень у регіоні. Однак, реалізація цього потенціалу залишається недостатньою. Свідченням цього є перевищення витрат над доходами підприємств. Так, у Тернопільській області в середньому на одну гривню реалізованої продукції (робіт, послуг) витрати комунальних підприємств склали 103,6 копійок.

Активно відбуваються процеси приватизації комунальної власності, причому значно активніше ніж державної власності.

На кожне приватизоване підприємство державної власності, припадало три приватизовані підприємства комунальної власності. Причому переважна більшість підприємств була приватизована шляхом викупу майна, зданого в оренду.

Найбільша частка капітальних інвестицій у підприємства, що змінили форму власності з державної та комунальної у районах: Підволочиському (2,3%), Зборівському (8,6%) та ін.

6. Аналіз, проведений у дисертації показав, що підприємства комунальної власності, залишаються підприємствами меншої потужності, а відповідно і підприємствам меншої ефективності. Свідченням цього є, зокрема те, що хоча частка кількості підприємств комунальної і комунально-корпоративної форм власності в загальній кількості промислових підприємств у Тернопільській області становить 5,5% (а по Україні 2,3%), частка їх продукції складає 3,9% від загального обсягу реалізованої промислової продукції в області, зокрема, у галузі діяльності “виробництва та розподілення електроенергії, газу та води” частка підприємств комунальної і комунально-корпоративної форм власності складала у 2004 році 71,6% від загальної кількості промислових підприємств, а обсяг виробленої продукції лише 17,6% від загального обсягу реалізованої промислової продукції.

Про зменшення потенціалу підприємств комплексу соціально-комунальної власності свідчить і значно менший, порівняно з іншими сферами власності, обсяг інвестицій в основний капітал – всього 4%.

7. Виробництво соціально-комунальних послуг зі сфери комунальної власності переміщається у сферу підприємств приватної власності. Свідченням цього є зменшення обсягу роздрібного товарообороту, що здійснюється підприємствами комунальної власності. Хоча індекси фізичного обсягу роздрібного товарообороту Тернопільської області протягом 2000-2004рр. суттєво зростають, однак в його структурі питома вага підприємств комунальної форми власності має стійку тенденцію до щорічного зменшення. Так, зокрема, в загальному обсязі роздрібного товарообороту питома вага товарообороту, що припадає на комунальні та комунально-корпоративні підприємства зменшилась з 6% у 2000р. до 3,1% у 2004р.

У третьому розділі “Напрямки удосконалення управління процесами трансформації сфери соціально-комунальних послуг” сформульовано

пропозиції щодо вдосконалення механізмів делегування права здійснення виробництва соціально-комунальних послуг у регіоні суб'єктам господарювання приватної форми власності, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення методів державного (муніципального) регулювання діяльності підприємств сфери виробництва комунальних послуг, пропозиції щодо вдосконалення методології моніторингу виробництва і споживання соціально-комунальних послуг.

8. У дисертації обґрунтовується доцільність розширення практики делегування права здійснення ряду соціально-комунальних послуг, що традиційно вважалися такими, виконання яких повинно здійснюватися державними і комунальними підприємствами, суб'єктам господарювання приватної форми власності. На сьогодні, зокрема, у Тернопільській області, це право делеговано приватним підприємствам, що надають соціально-комунальні послуги у сферах, які, по-перше, не потребують великих капітальних затрат, по-друге, оплата яких здійснюється у момент надання послуг. Такими сферами є: освітянська діяльність (приватні школи, приватні вищі навчальні заклади), транспортні перевезення (приватні автомобільні перевізники), лікувальна діяльність (приватні лікувальні заклади).

9. Необхідно створити умови, при яких приватні підприємства залучалися б до виконання послуг з благоустрою території, постачання води, тепла, електрики на засадах конкуренції.

10. На діяльність підприємств, що здійснюють виробництво соціально-комунальних послуг у дисертації пропонується встановлювати диференційовані ставки податку на додану вартість. Зокрема, пропонується зменшити податкові ставки для підприємств, що займаються виробництвом соціально-комунальних послуг із задоволенням нагальних потреб (водопостачання, каналізація тощо), ремонтом місцевих і внутріміських доріг, благоустрою території.

Доцільно встановити диференційовану плату за ліцензії на право виробництва соціально-комунальних послуг із забезпечення соціальної

діяльності жителів регіону і громади – освітньої, лікарської, торгової діяльності тощо.

11. Окрім диференціації ставок на додану вартість у залежності від виду діяльності для стимулювання розвитку потужностей з виробництва соціально-комунальних послуг із задоволення нагальних потреб та послуг із забезпечення соціальної діяльності жителів і громади у дисертації пропонується інтенсифікувати використання муніципального кредитування. Муніципальне кредитування особливо актуальне для регулювання діяльності об'єктів комунальної власності, зокрема, соціально-майнових комплексів.

12. Важливим напрямком розвитку потужностей регіонального комплексу соціально-комунальних послуг є використання коштів банківського кредитування. У дисертації обґрунтовується доцільність використання для цього коштів комерційних банків при участі регіональної адміністрації як поручителя за взяті кредити. Альтернативою використання коштів комерційних банків може бути створення і використання коштів муніципальних банків, а також мережі кредитних спілок. Як спосіб нагромадження інвестиційних коштів слід використовувати випуск і продаж муніципальних облігацій. За цей рахунок слід забезпечувати розвиток місцевої інфраструктури, розвиток міського транспорту, забезпечувати функціонування універсальних соціально-майнових комплексів, що залишаються у комунальній власності.

13. Актуальним напрямком трансформації регіонального комплексу соціально-комунальних послуг є вдосконалення методів регулювання, контролю і стимулювання діяльності суб'єктів господарювання приватної власності зі сторони органів регіонального управління. У дисертації обґрунтовується необхідність посилення контрольних функцій зі сторони органів регіональної влади за діяльністю приватних підприємств, що виконують делеговані їм права на надання соціально-комунальних послуг. Мова йде, передовсім, по-перше, про надання контрольованих послуг для непрацюючих громадян, пенсіонерів, неповносправних за доступними цінами, по-друге, забезпечення продукування послуг належної якості і своєчасності.

Слід посилити планувальні і контрольні функції органів місцевої влади щодо виробництва соціально-комунальних послуг.

14. Враховуючи, що в діючій системі статистичної інформації, оцінювання стану розвитку комунальних послуг здійснюється фрагментарно і розкидано по розділах за критерієм “вид економічної діяльності” у дисертації пропонується організація спеціального розділу “Комунальні послуги”. Сформульовані організаційно-методологічні засади організації такого оцінювання. Зокрема, встановлюється, що оцінювання соціально-комунальних послуг у регіоні повинно здійснюватися на засадах моніторингового порівняння рівня забезпеченості соціально-комунальними послугами з попереднім періодом і з іншими регіонами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Августин Р.Р. Комунальна власність – основа економічного розвитку територіальних громад. // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. 2001, №8, - С.143-151.
2. Августин Р.Р. Особливості формування корпоративного управління комунальною власністю в сучасних умовах. // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. 2001, №9, - С.120-124.
3. Августин Р.Р. Комунальна власність в системі ринкових відносин. // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. 2002, №10, - С.26-34.
4. Августин Р.Р. Комунальна власність в системі ринкових відносин. // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. 2002, №10, - С.20-22.
5. Августин Р.Р. Удосконалення інформаційної бази управління комунальною власністю міста. // Економіка і ринок: облік, аналіз, контроль. Науковий журнал ТАНГ. – Випуск 7. – Тернопіль: Економічна думка, 2002, - С. 156–160.
6. Августин Р.Р. Інструментарій управління муніципальною нерухомістю в умовах становлення ринкових відносин. // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. 2002, №12, - С.208–210.
7. Августин Р.Р. Основні підходи до вибору механізмів управління комунальною нерухомістю. // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. 2003, №9, - С.145-149.

8. Августин Р.Р. Теоретичні основи управління комунальною власністю. //Наукові записки. Збірник наукових праць кафедри економічного аналізу. випуск 13, ч.2. Тернопіль: Економічна думка, 2004. - С 85-90.
9. Августин Р.Р. Світовий вітчизняний досвід управління комунальною власністю міста. // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. 2004, №17, - С.57 -60.
- 10.Августин Р.Р. Шляхи удосконалення механізмів управління об'єктами комунальної власності міста. // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: економіка. 2004, №16, - С.181-185.
- 11.Августин Р.Р. Проблематика вартості житла в Тернополі. // Збірник наукових праць професорсько-викладацького складу інституту економіки і менеджменту інвестицій. – Випуск 2. /За ред. проф. Литвина Б.М. – Тернопіль: Економічна думка. 2004, - С.143-148.
- 12.Августин Р.Р. Правова база управління комунальною власністю міста. // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Р.Р. Особливості управління комунальною власністю. // Праці Першої міжнародної другої всесвітньої наукової конференції студентів та молодих учених "Управління розвитком соціально-економічних систем: глобалізація, підприємництво, стале економічне зростання." Частина 2. – Донецьк: ДонНУ, 2001. – С38-40.
- 13.Августин Р.Р. Поетапна методика використання об'єктів комунальної власності. // Ефективність державного управління (регіональний аспект): Матеріали щорічної науково-практичної конференції 22 січня 2001 р.- Львів: ЛФ УАДУ, 2001. – С.3-5.
- 14.Августин Р.Р. Методичні вказівки та завдання для проведення практичних занять з дисципліни "Макроекономіка" для студентів всіх спеціальностей. // Тернопіль: Економічна думка, 2003.

15. Августин Р.Р. Методичні вказівки з вивчення дисципліни "Регіональна економіка", плани семінарських і практичних занять для студентів спеціальності "Менеджмент організацій", спеціалізації "Менеджмент державних установ і організацій" інституту економіки і управління денної форми навчання. // Тернопіль: Економічна думка. 2004.
16. Агеев В.М. Структуры производственных отношений социально-ориентированной многоукладной экономики. 1995. Вып. 5. – С. 63-64.
17. Адамин В. Богатство содержания и формы проявления общественной собственности // Экономические науки. 1979. №6. – С. 19-2.
18. Алексеев Н. Собственность и социализм. Опыт обоснования социально-экономической программы эвразийства. – Париж: 1926. – С. 18.
19. Беленький П., Гомольська Н. Ринок послуг – невикористаний резерв виходу з економічної кризи // Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Зб. наук. пр. / ІРД НАН України. Академія підприємництва і менеджменту (Львівське відділення). Інститут менеджменту і аудит: Відповідальний редактор Долішній М.І. Львів: Відкрите акціонерне товариство "Патент". 1996. С.226-234.
20. Беленький П., Терлецький І., Турко Р. Питання забезпечення соціальної справедливості в процесі роздержавлення власності. // Становлення нової економічної системи в Україні: Зб. наук. пр. Тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції. 20-21 грудня 1994 року: В. 4 ч. / Львівський торговельно-економічний інститут Львів. 1994. – .2.: Секція 1. Теоретико-методологічні проблеми становлення нової економічної системи в Україні С. 104-106.
21. Babel I. Eigentum, Eigentumsrechte und institutionelles Wohlb. B., Springer-Vert., 1988 (2), XI.Z.24.
22. Басов В.В. Экономические интересы и их реализация в условиях становления рыночной экономики. - Нижний Новгород., 1994. - С. 82.

- 23.Бондар Н.С. Зінченко С.А. Городской Совет и Администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности. // Государство и право.1993. - №3. - С.89.
- 24.Вачевський М.В., Давимука С.А., Кльоба Л. Проблеми формування ринку цінних паперів в Україні // Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Зб. наук. пр. Випуск 1У / НАН України. Інститут регіональних досліджень: відповідальний редактор М.І.Долішній.. – Львів. 1998. – С.310-318.
- 25.Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. - №3. - С. 429, 499.
- 26.Волниский Г. Владение: его экономическая сущность и роль // Экономические науки. 1981, №10. – С. 10-14.
- 27.Гарасим П.М., Давимука С.А. Приватизація в АПК: методологічні аспекти оцінки майна // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Зб. наук. пр.: За матеріалами доповідей міжнародної науково-практичної конференції.. м. Львів, 21-23 травня 1998 р.: В 3 ч. / НАН України. Інститут регіональних досліджень: відповідальний редактор М.І.Долішній.. – Львів. 1998. Ч.3. – С.202-205.
- 28.Гладій М.В., Лесечко М.Д., Чемерис А.О. Трансформація суспільних відносин в умовах ринкових відносин в умовах ринку // Інститут регіональних досліджень: Відп. ред. академік НАН України М.І.Долішній – Львів.. 1998. –46 с.
- 29.Гомольська Н.І. Маркетинг сфери послуг // Маркетинг та логістика в системі менеджменту: Зб. наук. пр.: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Львів. 24-25 жовтня 1996 р.) / ДУ "Львівська політехніка" Львівська облдержадміністрація, Виконком Львівської міськради, ІРД НАНУ: Відповідальний за випуск Крикавський Є.В. – Львів. 1996. С. 179-181.
- 30.Гражданское право. Ч.1. – С.-Петербург: 1996. – 46 с. Гражданское право. Ч.1. – М.: Юристъ. – 1997. - С. 312, С. 293-294.
- 31.Гражданское право. Т.1. – М.: Бек. – 1994. – С. 197, С. 272.

32. Давимука С.А. Оцінка ефективності функціонування приватизованих об'єктів / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів. 1996. – 74 с.
33. Давимука С.А. Соціально-економічні проблеми приватизування об'єктів і шляхи їх вирішення. / НАН України. Інститут регіональних досліджень: Відп. ред. д.е.н., проф. М.І.Долішній – Львів.. 1996.. – 44 с.
34. Давимука С.А. Приватизація на Львівщині: результати та перспективи / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів. 1998. – 90 с.
35. Давимука С.А. Теоретико-методологічні аспекти приватизації і механізм її реалізації в Україні / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів. 1998. – 399 с.
36. Давимука С.А., Горлач Н.Ю. Грошова приватизація в Україні // Регіональна економіка. – 2000. -№4. – С 16-26.
37. Денисов Ю.Д. Управление коммунальной собственностью: проблемы и пути совершенствования. Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития. (Материалы международной научно-практической конференции, г. Донецк, 20 ноября 2003 г.). Донецк Юго-Восток, 2003. – С. 214-217.
38. Ерёмченко Г.Н. Механизм взаимодействия форм собственности в системе местного самоуправления. Автореф. дис. канд. эк. наук.-М.:1992.
39. Економічна енциклопедія: У трьох томах. т.1/Редкол.: С.В.Мочерний. (відп. ред.) та ін. – : Видавничий центр "Академія", 2000.–864 с.
40. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. - К.: Парламентське видавництво”. – 1997, С. 3, 74-75.
41. Завадяк Р.І. Теоретичні аспекти роздержавлення та приватизації власності в Україні. // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Інвестиції і реструктуризація економіки регіону: Зб. наук. пр.: Випуск Х1 / НАН України. Інститут регіональних досліджень: Редкол.: відповідальний редактор академік НАН України М.І.Долішній – Львів.. 2000. – С. 558-566.

- 42.Ивлева Г.Ю. Муниципальная собственность как социально-экономическая форма функционирования народного хозяйства. Автореф. по соиск. к.э.н. 1999. – С. 3-4.
- 43.Іщук С.О., Затхей А.Р., Кальніченко Л.Ф. Регіональні моделі реструктуризації приватизованих об'єктів / НАН України. Інститут регіональних досліджень.: Відп. ред. С.А.Давимука. – Львів.2001. – 64 с.
- 44.Концептуальний підхід до дерегулювання економіки і шляхи його реалізації в Україні // Білоус Г.М., Вареник М.О., Давимука С.А., Долішній М.І., Козоріз М.А. // Регіональна економіка. – 1998. –№ ; – С.133-136.
- 45.Комунальна власність в Україні: чинне законодавство і законопроекти / Л.Музика // Право України. – 2000. - №11. - С. 60-63.
- 46.Комунальне управління: ознаки, принципи, поняття. / Є.Курінний // Право України. - 2003. - №12. - С. 25-29.
- 47.Козоріз М.А. Новый взгляд на эффективность производства: региональный та галузевий контекст // Регіональна економіка – 2002. – №1. – С. 298-299.
- 48.Козоріз М.А. Развитие підприємництва – головний фактор трансформації економіки в постсоціалістичних країнах // Регіональна економіка – 2002. – №1. –С. 302-303.
- 49.Крикавський Є.В. Комплексне дослідження проблем ринкової інфраструктури //Регіональна економіка. – 2003. – №3. – С. 241-243.
- 50.Кузнецов Ю.В., Подлесник В.И. Основы менеджмента. – С – Пб.: ОЛБИС, 1997, С. 7.
- 51.Куневский М. Экономическое содержание социалистической собственности // Экономические науки. 1982. – С. 8-15.
- 52.Лифман Р. Формы предприятий, кооперация и социализация / Пер. 3-го изд. Е.А.Яновского – Гермин, 1924. – С. 223-226.
- 53.Львівщина – 98. Соціальний портрет в загальноукраїнському контексті (колективна монографія) Давимука С.А., Колодій А.Ф., Кужелюк Ю.А., Погорелов В.М., Черниш Н.Й. / НАН України.. Інститут регіональних досліджень. – Львів. 1999. – 348 с.

- 54.Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т.18. – С. 271.
- 55.Маркс К. Экономические рукописи 1857-1859 годов. Маркс К., Энгельс Ф. 2-е изд. Т46. Ч 1. – С. 24
- 56.Мельник А.Ф. Роздержавлення і приватизація як організаційні форми утворення локальних ринків послуг //Регіональна економіка. – 1997. – С.45-54.
- 57.Мельникова М.В. Об эффективном использовании ресурсов предприятий коммунальной собственности. Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития. (Материалы международной научно-практической конференции, г. Донецк, 20 ноября 2003 г.). Донецк Юго-Восток, 2003. – С 140 -144.
- 58.Михасюк І.Р., Мних Є.В. Актуальні проблеми організаційно-економічного механізму розвитку територіальних комплексів послуг в сучасних регіональних господарських системах // Регіональна економіка – 1997. -№ 2. – С.197-199.
- 59.Мушинський В.О. Основы гражданского права. М.: Международные отношения.-1995, С. 71.
- 60.Муніципальне управління: аспект інформації: Монографія / В.С.Куйбіда. – К.: Знання, 2004р. - 357 с.
- 61.Муніципальне управління: досвід, проблеми та перспективи.
- 62.Нехаєнко С.В. Оцінка інвестиційної привабливості підприємств сфери послуг (на прикладі рекреаційного комплексу Криму) Автореф. дис. к.е.н. 08.07.05 / Міністерство освіти і науки України. Донецький державний університет економіки і торгівлі ім. М.Туган-Барановського. – Донецьк. 2001. – 19 с.
- 63.Організаційно-економічний механізм управління житлово-комунальним комплексом. Автореф. дис. д-ра екон. наук: 08.06.01 / Г.О.Крамаренко, НАН України. Інст. екон. пром. – Донецьк, 1998. – 36 с.

64. Ожерельев О. Общественная собственность на средства производства и системы производственных отношений социализма // Экономические науки, 1979, № 7. – С.3-9.
65. Павлов В.І., Кривов'язюк І.В. Приватизація державних підприємств: Курс лекцій: Навчальний посібник / НАН України. Інститут регіональних досліджень та ін.: під загальною редакцією д.е.н., академіка НАН України М.І.Долішнього Луцьк: Надстир'я. 1998. 178 с.
66. Палига Є.М., Семів Л.К. Зміна мотивації праці працівників приватизованого підприємства // Регіональна економіка. – 1997. -№2. – С. 55-60.
67. Палига Є.М., Семів Л.К. Становлення сучасного менеджменту в постприватизаційному просторі України. // Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Зб. наук. пр. Випуск III / НАН України. Інститут регіональних досліджень: Редкол.: відповідальний редактор М.І. Долішній Львів.. 1998. С. 69-75.
68. Палига Є.М. Теорія і практика проведення реструктуризації промислових підприємств // Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Зб. наук. пр. Випуск II / НАН України. Інститут регіональних досліджень: Редкол. відповідальний редактор М.І.Долішній – Львів.. 1967. – С. 320-326.
69. Палига Є.М. Соціально-економічні аспекти великої приватизації // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Стратегія та актуальні проблеми приватизації в Україні: регіональні аспекти: Зб.наук.пр.: Випуск III / НАН України. Інститут регіональних досліджень: Редкол.: відповідальний редактор М.І.Долішній Львів.. 1998. С. 48-54
70. Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції: Аналітичний бюл. – Київ, 1998. – 124 с.
71. Политическая экономия: учебник для вузов / Медведев В.А., Абалкин Л.И., Ожерельев О.И. и др.-М.: Политиздат, 1988, – 735 с.,
72. Полуянов В.П. Организационно-экономический механизм эффективного функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Ин-т Экономики промышленности НАН Украины. Донецк. 2004. – 219 с.

- 73.Полуянов В.П. Динамика реформирования коммунального сектора экономики. - 2001. – №1. – С 143-153.
- 74.Полуянов В.П. Теория и практика реформирования предприятий в коммунальном хозяйстве (методологический аспект). – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2001. – 244 с.
- 75.Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період до 2010 року. Схвалена Постановою Кабінету Міністрів України №139 від 14.02.2002.
- 76.Прокопенко Н.Д. Основные направления анализа и прогнозирования развития промышленного производства региона // Основные направления развития промышленных предприятий региона. – Донецк: ИЭП НАН Украины. – 1995. – С.5-21.
- 77.Прокопенко Н.Д, Поклонский Ф.Е. Анализ и прогнозирование в системе управления развитием территориально-производственных комплексов регионов // Анализ и прогнозирование развития экономики региона. – К.: Наук.думка. – 1991. – С.22-37.
- 78.Z.Sapijaska, Restukturyzacja pszldsembjorslwa: szanse i zadrozenia. PWN-Warszawa. 1997.
- 79.Рейзберг Б.А., Лозовий Л.Ш., Стародубцева Е.Б., Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 496 с.
- 80.Соціально-економічні дослідження в перехідний період. – (XLV): Ринкова трансформація України: проблеми та перспективи: Зб. наук. пр. / НАН України. Інститут регіональних досліджень відповід. ред. академік НАН України М.І.Долішній – Львів.2004. – 623 с.
- 81.Стратегія регіонального розвитку: методологія формування, муніципальна специфіка, механізм реалізації. Матеріали XV міжнародної науково-практичної конференції. Чернівці, 27.01.04 / Редак. І.Ф.Комарницький. Чернів. торгов.-економ. інститут КНТЕУ – Чернівці: Рута, 2004 – 536 с.
- 82.Суханов. А.Лекции о праве собственности. – М.: Ю.л. – 1991, С.7.

- 83.Тарасов А., Бойко А. Внутренняя структура отношений международной собственности // Экономические науки. 1981, №10. – С. 7.
- 84.Туган-Барановський М.І. Політична економія: Курс популярний / АН України. Ін-т економіки. – К.: Наук. думка, 1994. –264 с.
- 85.Тутман Т., Лапыгин Ю. Собственность (сущность, формы, социальные последствия). – Владимир. 1998. – С.5.
- 86.Уланов С. Жилищно-коммунальное хозяйство: реформационные альтернативы //Российский экономический журнал. – 2003. - №3. – С.48-57.
- 87.Улыбин К.А. Социалистическая собственность без иллюзий и догм. – М.: Высшая школа, 1990. – С.43
- 88.Управление жилищно-коммунальным хозяйством: опыт Кракова / Т.Строкань // Экономика Украины.-2000. - №11. - С. 74-77.
- 89.Управление государственной собственностью / под. ред. Кошкина В.И. - М. – ИНФРА – М. 1997, С. 9.
- 90.Фінагіна О.В. Ринкова трансформація в регіоні: особливості розвитку та діагностування / НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. – Донецьк: Юго-Восток. 2005. 2238 с.
- 91.Характер, структура и факторы формирования экономических отношений / под ред. Моровой А.П.- Минск, “Навука и техника”, 1992, С. 63.
- 92.Хасбулатов Р.О. муниципальной и кооперативной формах социалистической собственности // Вопросы экономики. – 1988. - №6. – С. 52.
- 93.Хубнев К. Собственность и присвоение в процессе воспроизводства экономических отношений // Экономические науки. №6, 1978. – С. 3-11.
- 94.Швец В.Я. Взаимодействие региональных органов управления и субъектов хозяйственной деятельности. Институт экономики промышленности НАН Украины. – Донецк. 2002.- 215 с.
- 95.Школа І., Гаврилук О. Розвиток сфери послуг регіону та формування інвестиційної політики // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Інвестиції і реструктуризація економіки регіону: Зб. наук. пр.: Випуск Х1 / НАН України. Інститут регіональних досліджень: Редкол.:

- відповідальний редактор академік НАН України М.І.Долішній – Львів. 2000. – С. 220-229.
- 96.Чеботар С.І. Польський досвід роздержавлення власності та можливості його застосування в Україні // Регіональна економіка – 2000. – №3. – С.165-168.
- 97.Чекіна А.В. Деякі аспекти правового регулювання управління комунальною власністю. Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития. (Материалы международной научно-практической конференции, г.Донецк, 20 ноября 2003 г.). Донецк Юго-Восток, 2003. – С. 191–194.
- 98.Чумаченко Н.Г. Проблемы перехода народного хозяйства к рыночным отношениям. // Переход к рынку и управление производством. – Донецк: ИЭП НАН Украины. – 1991. – С. 5–24.
- 99.Чуркина Е.С. К вопросу совершенствования управления жилищно-коммунальным хозяйством города. Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития. (Материалы международной научно-практической конференции, г.Донецк, 20 ноября 2003 г.). Донецк Юго-Восток, 2003. – С. 154 –158.
100. Закон України “Про власність”
101. Конституція України
102. Суиленко Е. И. Социальная напряженность в приватизационном процессе // Социологические исследования. – 1999.- № 7. – с. 87 – 93
103. Ворона В., Буров И., Грищенко К. Народ и власть: конфликт интересов. // Общество и экономика. – 2002. – С. 120-121
104. Статистичний щорічник України за 2004р.
105. Голоспідченко І.П. Забезпечення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства // Право України. – 1998. - № 11.
106. Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // Социологические исследования. – 1997. - №1.
107. Васильев В.
108. Софронова О. Основні цілі та напрямки формування системи управління комунальними підприємствами в Україні // Збірник наукових праць ІАДУ

- при Президентіві України / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во ІАДУ, 2000. Вип. 2
109. Лясновский А.И. Становление системы местного самоуправления. – М. 1994. – С. 21.
110. Проблемы собственности: теория, история, практика. Реферативный сборник / РАН ИНИОН. – М., 1995, С. 25.
111. Закон України “Про право комунальної власності”: Проект. – Сектор реєстрації законопроектів Верховної Ради України, 22 липня 1998р., № 1263.
112. Закон України “Про комунальну власність”: Проект. – Сектор реєстрації законопроектів Верховної Ради України, 29 липня 1998р., № 1263.
113. Голос України. – 2000. – 27 черв.
114. Право власності в Україні / За ред. Я.М.Шевченко. – К.: Бліц-інформ, 1996. – С. 24
115. Право власності в Україні. Навч. посіб. / За ред. Дзери О.В., Кузнецової Н.С. – С.495