

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 330:342; 338.24

DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/186-3>**Чикало І.В.**кандидат економічних наук, доцент,
Західноукраїнський національний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4824-8999>**Chykalo Inna**

West Ukrainian National University

АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ

Стаття присвячена питанням аналітичного забезпечення управління комунальним майном. У статті акцентовано увагу на тому, що комунальне майно є основним джерелом формування ресурсного потенціалу територіальних громад, а відтак, ефективність управління ним детермінує рівень їх спроможності. За цих умов перед органами місцевого самоврядування постає питання вибору оптимального інструментарію управління комунальним майном для забезпечення поступального соціально-економічного розвитку громади. Важливу роль у цьому процесі відіграє аналітичне забезпечення. Саме інформатизація процесу управління комунальним майном на основі використання належного програмного забезпечення дозволяє здійснювати пошук, алокацію та формування інформаційних масивів, що слугуватиме інформаційною базою для виокремлення альтернатив управлінських рішень у цій сфері.

Ключові слова: аналітичне забезпечення, комунальне майно, інструментарій управління комунальним майном, оренда комунального майна, нерухоме майно, рухоме майно.

ANALYTICAL SUPPORT OF COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT

The article is devoted to issues of analytical provision of communal property management. The article focuses on the fact that communal property is the main source of forming the resource potential of territorial communities, and therefore, the effectiveness of its management determines the level of their favorability. Under these conditions, local self-government bodies are faced with the question of choosing the optimal toolkit for communal property management to ensure procedural socio-economic development of the community. Analytical support plays an important role in this process. The author summarizes scientific approaches to the analytical support of management of communal property objects and outlines directions for improving this process. The article states that the informatization of the communal property management process based on the use of appropriate software allows for the search, allocation and formation of information arrays, which will serve as an information base for identifying alternatives for management decisions in this area. In the process of managing communal property, local self-government bodies can use various tools, namely: transfer property for permanent or temporary use to legal entities and individuals, lease or concession, sell and buy; use property as collateral; to resolve the issue of property alienation (privatization), etc. The correct choice of tools also determines the effectiveness of its use. The modern practice of the functioning of territorial communities indicates the presence of problems in the field of communal property management, which relate to the transfer of property to sublease, the holding of an auction, the use of objects of unfinished construction, sale, privatization, and others. Analytical support for communal property management will allow you to keep records of property, monitor the condition of communally owned objects, and track how efficiently leased property is used. At the same time, the use of modern forecasting methods will allow the local self-government body to choose the way to use the property from the point of view of the income that the community will be able to receive from its use. In this way, analytical support for the management of communal property will contribute to increasing the efficiency of its use and obtaining additional revenues for the local budget.

Keywords: analytical support, communal property, communal property management tools, communal property rental, real estate, movable property.

JEL classification: H82, H56, K11, R52

Постановка проблеми. Війна в країні вносить корективи у всі сфери суспільного життя та вимагає нових підходів до розробки, прийняття та контролю ефективності управлінських рішень. З огляду на те, що одним із джерел формування ресурсного потенціалу територіальних громад виступає комунальне майно, постає об'єктивна необхідність вироблення дієвих підходів до управління ним для забезпечення спроможності громади. В сучасних умовах прийняття

ефективних управлінських рішень щодо управління об'єктами комунальної власності потребує належного аналітичного забезпечення, що актуалізує окреслену проблематику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління комунальним майном висвітлені у працях таких науковців, як: Лебеда Т.Б., Лелюка М.П., Нема О.С., Сментини Н.В., Шкільняка М.М. та інших. Проте, про певний науковий інтерес до цієї проблематики,

на сьогодні у фаховій літературі відсутні комплексні дослідження аналітичного забезпечення управління комунальним майном.

Мета статті. З огляду на зазначене, метою статті є системне узагальнення наукових підходів щодо аналітичного забезпечення управління об'єктами комунальної власності та вироблення на цій основі рекомендацій щодо удосконалення цього процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією із форм власності, визначеної Конституцією України [1] є комунальна власність, що передбачає повноцінне право володіти, користуватися та розпоряджатися її об'єктами територіальним громадам на власний розсуд та у своїх інтересах. Варто зауважити, що нормами чинного законодавства не визначено вичерпного переліку майна, яке може бути об'єктом права комунальної власності. Так, зокрема у ст. 327 Цивільного кодексу вказано, що «...у комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді» [2]. Натомість законодавством окреслено певний критеріальний підхід для віднесення об'єктів до права комунальної власності, а саме зазначено, що: «матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад» [1].

Становлення та функціонування інституту комунальної власності відбулось за рахунок безоплатної передачі у власність територіальним громадам об'єктів (цілісних майнових комплексів підприємств, установ, організацій, нерухомого майна (будівель, споруд, у тому числі приміщень), об'єктів незавершеного будівництва); іншого окремого індивідуально визначеного майна підприємств, акцій (часток, паїв), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; об'єктів житлового фонду та соціальної інфраструктури [3]) із загальнодержавної власності та набуття його на інших законних підставах. Збільшення комунального майна в умовах сьогодення здійснюється переважно за рахунок поточної діяльності комунальних підприємств, отримання надходжень з власних, законодавчо визначених, загальнодержавних і місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Також невід'ємною складовою комунального майна є земельні ділянки. Так, відповідно до норм Земельного кодексу у комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності, а також земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування [4]. Водночас, за рішеннями органів виконавчої влади у комунальну власність можуть передаватися земельні ділянки державної власності, які використовуватимуться для розміщення об'єктів обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної

документації передбачається включити у межі населених пунктів [4].

Враховуючи вказане, можна констатувати, що будучи матеріальною основою місцевого самоврядування, комунальне майно, яке належить територіальній громаді та використовується нею за цільовим призначенням повинно приносити дохід. Якщо майно використовуватиметься неефективно, воно може знецінитись, бути збитковим та, в підсумку перетвориться на додатковий баласт для громади. Тому, ефективне управління комунальною власністю є важливою складовою поступального економічного розвитку як на локальному, так і на національному рівнях.

Управління комунальним майном здійснюється територіальною громадою через утворені нею органи місцевого самоврядування – місцевою радою та її виконавчими органами. У процесі управління комунальним майном територіальна громада може застосовувати усі майнові операції щодо нього, зокрема: передавати його у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати в оренду чи концесію, продавати і купувати; використовувати його як заставу; вирішувати питання відчуження майна (приватизації), тощо.

Змістовна характеристика перелічених інструментів управління комунальним майном наведена в таблиці 1.

Порядок застосування окреслених інструментів управління комунальним майном (табл. 1) регламентується нормами чинного законодавства та відповідними положеннями, які розробляються та затверджуються радою територіальної громади. Правильність підбору інструментарію управління комунальним майном значною мірою детермінує ефективність його використання. У практиці функціонування територіальних громад зустрічаються різні проблемні питання у сфері управління комунальним майном, що стосуються як в цілому неефективного використання комунального майна, відсутності зрозумілих та прозорих для жителів громади процедур управління комунальним майном, так і наявності об'єктів комунального майна, що знаходяться у незадовільному стані, наслідком чого є недоотримання додаткових надходжень до місцевого бюджету. У цьому плані Всеукраїнською Асоціацією ОТГ, на базі аналітичного центру ВАОТГ, спільно з проектом USAID «Діяльність у рамках реформи державних підприємств України» (SOERA) проведено опитування серед представників органів місцевого самоврядування щодо проблемних питань управління майном комунальної власності територіальних громад. Результати цього опитування представлено у формі таблиці 2.

Наведені дані (див. табл. 2) свідчить про те, що найбільш проблемними питаннями у сфері управління комунальним майном на сьогодні є питання щодо передачі майна в суборенду, проведення аукціону, використання об'єктів незавершеного будівництва, продажу, приватизації, тощо.

З огляду на вказане, можна констатувати, що перед територіальними громадами постає проблема забезпечення ефективного управління комунальним майном. Важливу роль у цьому відіграє аналітичне забезпечення, тобто процес створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб та реалізації функцій управління комунальним майном на основі формування та використання інформаційних ресурсів

Таблиця 1

Інструментарій управління комунальним майном

№ з/п	Інструмент управління	Змістова характеристика
1	Оренда	речове право на майно, відповідно до якого орендодавець передає або зобов'язується передати орендарю майно у користування за плату на певний строк з метою прискорення економічного зростання, залучення інвестицій, посилення фінансової спроможності підприємств комунальної власності
2	Концесія	форма здійснення державно-приватного партнерства, яка полягає в наданні концесієдавцем концесіонеру права на створення та/ або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та/або управління об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг в порядку та на умовах, визначених концесійним договором, і передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику
3	Приватизація комунального майна	платне відчуження майна, що перебуває у комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які відповідно до норм чинного законодавства можуть бути покупцями, що здійснюється з метою прискорення економічного зростання, залучення інвестицій
4	Продаж (відчуження)	це передача права власності на майно від одного суб'єкта права власності до іншого шляхом продажу цього майна за грошові кошти, що оформляється договором купівлі-продажу
5	Створення комунальних підприємств та участь ОМС у господарських товариствах	до компетенції рад відноситься питання щодо створення, ліквідації, реорганізації та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади
6	Безоплатна передача в державну власність	процедура безоплатної передачі майна комунальної власності до державної власності, що визначається Кабінетом Міністрів України та передбачає відмову територіальної громади від частини свого майна на користь держави
7	Спільне використання об'єктів комунальної власності	визначає об'єднання на договірних засадах зусиль декількох територіальних громад різних територій щодо фінансово-матеріального утримання спільних об'єктів комунальної власності
8	Самостійне використання комунального майна ТГ	передбачає створення на базі комунальної власності комунальних підприємств, установ та організацій з метою надання громадських послуг населенню з правом прийняття рішення про їх ліквідацію, консервацію, реорганізацію, перепрофілювання
9	Застава комунального майна	використання комунального майна як об'єкта гарантії повернення кредитів підприємницькими структурами, що виконують діяльність, необхідну територіальній громаді, залучені до реалізації програм соціально-економічного розвитку території
10	Списання	віднесення товарних цінностей або грошових коштів підприємств, установ, організацій до збитків з вилученням їх із балансу, зняття з балансового обліку

Джерело: сформовано на основі [1–7]

Таблиця 2

Результати опитування щодо проблемних питань управління майном комунальної власності територіальних громад

№ з/п	Запитання	Обраний респондентами варіант відповіді			
		Так		Ні	
		Кількість респондентів, ос.	%	Кількість респондентів, ос.	%
1	Чи досконало Ви обізнані зі змінами, які відбулися у процедурі приватизації/ оренди/суборенди/продажу комунального майна в період воєнного стану?	83	42	115	58
2	Чи є в Вашій громаді проблемне питання щодо:				
2.1	приватизації комунального майна?	155	79	41	21
2.2	відчуження/списання комунального майна?	150	76	48	24
2.3	об'єктів незавершеного будівництва, які не введені в експлуатацію?	164	83	34	17
2.4	оренди майна територіальної громади відмінного від земельних ділянок?	151	76	47	24
2.5	передачі комунального майна в суборенду?	185	93	13	7
2.6	процедур продажу майна територіальної громади?	162	84	32	16
2.7	особливостей проведення аукціону в умовах воєнного стану?	170	88	24	12

Джерело: наведено за [8]

та технологій. Це потребує на рівні органів місцевого самоврядування формуванні інформаційних баз, наявних комунікаційних каналів передачі даних, систем обробки даних, належного рівня автоматизації робочих місць посадових осіб місцевого самоврядування та технічних засобів. Для вирішення окремих проблем управління комунальним майном можуть бути розробляються спеціалізовані експертні системи, які здійснюватимуть пошук, алокацію та формування альтернатив управлінських рішень.

Зауважимо, що питання аналітичного забезпечення управління комунальним майном в частині створення, збору, зберігання, використання та поширення інформаційних даних регламентуються нормами Земельного кодексу України [4], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], Постанови КМУ «Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану» [6]. Окрім цього, органи місцевого самоврядування можуть приймати і власні нормативно-правові акти щодо управління комунальним майном, зокрема з питань ведення його обліку. На основі даних про інвентаризацію основних засобів органи місцевого самоврядування формують переліки об'єктів комунальної власності.

Проведення обліку об'єктів комунальної власності потребує використання спеціалізованого програмного забезпечення, що дозволяє експортувати дані як у відкритих форматах (CSV, JSON, XML) так і у форматах електронних таблиць (XLS, XLSX, ODS) або ж оприлюднювати їх через інтерфейс прикладного програмування (server-side web API) системи. У процесі формування інформації про об'єкти комунальної власності потрібно використовувати такі класифікатори, як: класифікатор САВПС, державний класифікатор будівель та споруд ДК 018-2000, класифікація видів цільового призначення земель. Структуризація цієї інформації проводиться на основі використання органами місцевого самоврядування територіальних громад файлів формату XLSX, ODS, CSV. Водночас, оприлюднення територіальними громадами цих даних здійснюється на основі використання таких ресурсів, як: Parcels (для формування реєстру земельних ділянок, що знаходяться у комунальній власності), Buildings (для формування реєстру нерухомого комунального майна) та MovableProperty (для формування реєстру рухомого комунального майна).

Інформація про об'єкти, що перебувають у комунальній власності носить публічний характер та оприлюднюється на сайтах громад та інформаційних платформах Фонду державного майна України та Держгеокадастру.

На сьогодні формування аналітичної інформаційної бази про об'єкти, які перебувають у комунальній власності територіальних громад є динамічним процесом. На цей процес значний вплив мають військові дії на території країни, оскільки значна кількість об'єктів комунальної власності щоденно зазнає руйнувань, що потребує внесення коректив у відповідних реєстрах. В умовах повномасштабної війни є частково обмеженим доступ до окремих реєстрів для уникнення зловживань з боку сторони агресора.

Також на аналітичне забезпечення управління комунальним майном впливає низка чинників об'єктивного характеру, до яких можна віднести:

– по-перше, неточність і неповнота інформації щодо стану об'єктів комунальної власності;

– по-друге, обмеження реального часу, протягом якого повинні бути прийняті управлінські рішення щодо об'єктів комунальної власності;

– по-третє, відсутність належного матеріально-технічного та програмного забезпечення, що використовується органами місцевого самоврядування при формуванні інформаційно-аналітичних матеріалів з питань комунального майна.

Належне аналітичне забезпечення дозволить постійно проводити моніторинг усіх об'єктів, що перебувають у комунальній власності, які використовуються та тих, які не використовуються, з'ясувати причини не використання та моніторити використання орендодавцями об'єктів з позиції їх цільового використання. Також інформатизація управління комунальним майном дозволить територіальним громадам облікувати об'єкти, що перебувають у незадовільному стані, та на основі використання інструментарію прогнозування обирати найоптимальніший інструмент управління об'єктом комунальної власності з позиції максимальної ефективності. Вагоме місце в цьому процесі має бути відведено інвентаризації та формуванню публічного реєстру майна, яке громада може передати в оренду, продати, приватизувати, тощо. Результатом проробленої роботи має стати підвищення ефективності використання комунального майна та аллокація додаткових надходжень до місцевого бюджету.

Висновки. Таким чином, прийняття управлінських рішень щодо об'єктів комунальної власності у сучасних умовах потребує належного аналітичного забезпечення. Суб'єкти управління комунальним майном на основі аналітичних даних зможуть об'єктивно оцінити стан відповідних об'єктів, а застосування інструментарію управління та сучасних технологій дозволить забезпечити ефективне їх використання.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 10.07.2023)
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. Офіц. вид. Київ : Парлам. вид-во, 2003. № 40-44. 356 с.
3. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 3.03.1998р. № 147/98. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. Ст. 228.
4. Земельний кодекс України від 25.10. 2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 10.07.2023).
5. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 17.05.2012 р. № 4765-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text> (дата звернення: 02.08.2023).

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації деяких питань примусового відчуження та вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану: Закон України від 15.08.2022 р. № 7605. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40137> (дата звернення: 15.07.2023)

7. Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2022 р. № 634. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2022-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 03.07.2023)

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 21.07.2023)

9. Опитування щодо проблемних питань управління майном комунальної власності територіальних громад. *Всеукраїнська асоціація ОТГ*. URL: <https://hromady.org/opituvannya-shhodo-problemnix-pitan-upravlinnya-majnom-komunalno%D1%97-vlasnosti-teritorialnix-gromad> (дата звернення: 29.07.2023)

References:

1. Konstitutsiia Ukrainy. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (accessed 10 July 2023).
2. Civil Code Ukraine. (2003, January 16). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. Kyiv: Parlam. vyd-vo. (in Ukrainian)
3. On the transfer of objects of state and communal ownership: Law of Ukraine № 147/98. (1998, March 3). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. Kyiv: Parlam. vyd-vo. (in Ukrainian)
4. Land Code Ukraine. (2001, October 25). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (accessed 10 July 2023).
5. On the transfer, forced alienation or confiscation of property under the legal regime of martial law or state of emergency: Law of Ukraine dated 05/17/2012 No. 4765-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text> (accessed 08 February 2023).
6. On amendments to some laws of Ukraine regarding the optimization of some issues of forced alienation and confiscation of property in the conditions of the legal regime of martial law: Law of Ukraine № 7605 (2022, August 15). Available at: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40137> (accessed 15 July 2023).
7. On the peculiarities of leasing state and communal property during martial law: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 634. (2002, May 27). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2022-%D0%BF#Text> (accessed 3 July 2023).
8. About local self-government in Ukraine: Law of Ukraine № 280/97 (1997, May 21.05.1997 no Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed 21 July 2023).
9. Survey on problematic issues of property management of communal property of territorial communities. All-Ukrainian Association of OTG. Available at: <https://hromady.org/opituvannya-shhodo-problemnix-pitan-upravlinnya-majnom-komunalno%D1%97-vlasnosti-teritorialnix-gromad> (accessed 29 July 2023).