

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

В статі розглянуті питання управління майном комунальної власності в сучасних умовах. Надані рекомендації щодо основних напрямків підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності.

The author considers the issues of management by municipal property objects in modern terms. The main possibilities of increase the management efficiency by different municipal property objects are proposed.

Постановка проблеми у загальному вигляді полягає у наступному: на сучасному етапі для України надзвичайно важливим завданням є здійснення позитивних змін в управлінні об'єктами комунальної форми власності. Але в ході цього неминуче виникає багато проблем, без ефективного вирішення яких недоцільно очікувати позитивних змін. Однією з таких проблем є побудова механізму використання ефективних форм та методів управління у сучасних умовах із урахуванням реального стану комунальної інфраструктури. Ця проблема тісно пов'язана з важливим практичним завданням – необхідністю зміни системи управління комунальним майном в цілях підвищення ефективності його функціонування.

Аналіз досліджень та публікацій останніх років показує, що дослідженням проблем управління об'єктами комунальної власності займалося чимало науковців. Проблема необхідності удосконалення системи управління комунальною власністю поставлена у наукових працях О. Неми, О. Софронової, [1; 2]. Однак коло об'єктів управління, про які йдеться мова у публікаціях дослідників, обмежене комунальними підприємствами. Але крім комунальних підприємств до складу комунальної власності входить ще багато інших об'єктів, проблеми управління якими залишаються недостатньо розробленими та вимагають свого подальшого дослідження.

Тому завданням даної статті є дослідження основних важелів управління об'єктами комунальної власності в цілях підвищення ефективності управлінських дій з боку місцевих органів влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою забезпечення прибутковості майна комунальної власності, органам місцевої влади, які здійснюють управління об'єктами комунальної власності від імені населення відповідної територіальної громади, слід спрямувати свої зусилля, в першу чергу, на розробку таких важелів управління комунальною власністю як: проведення повної інвентаризації комунального майна та формування реєстрів усіх об'єктів комунальної власності; організацію комунальних підприємств та управління майном, переданим у їх відання; оренда, купівля-продаж, довірче управління комунальним майном; управління земельною власністю.

Ефективне управління комунальною власністю взагалі неможливе за умов невизначеності самих об'єктів управління. Тому формування ефективної системи управління об'єктами комунальної власності, в першу чергу, вимагає проведення їх

повної інвентаризації, розробки та реалізації системи обліку цих об'єктів, оформлення прав на них.

Ціллю створення та ведення Реєстру є забезпечення надійної основи для організації єдиної системи обліку та ефективного управління комунальним майном шляхом повної інвентаризації об'єктів комунальної власності. Для всіх об'єктів, які включаються до Реєстру повинні бути зафіксовані відомості про їх місце розташування, фізичні властивості, вартість об'єкту. Обов'язково повинна міститися інформація про власника, користувача, існуючі форми цільового використання, можливості використання. Реєстр повинен бути складений таким чином, щоб забезпечити вихідну облікову інформацію для ефективного управління комунальним майном.

Досить багато проблем перед органами місцевого самоврядування постає і в управлінні комунальними підприємствами. Однією з таких проблем є відсутність чітких уявлень про те, в яких саме галузях необхідно створення та функціонування комунальних підприємств.

Ми поділяємо точку зору російських авторів, які вважають, що комунальні підприємства повинні створюватися та функціонувати, по-перше, у тих сферах, які необхідні для нормальної життєдіяльності населення відповідної території, по-друге, – у сферах, в яких діяльність не здійснюється та не може здійснюватися приватними підприємцями [3, с. 49].

Приймаючи рішення про створення, продовження функціонування комунального підприємства чи про його продаж, в першу чергу, слід виходити з того, що будь-яке приватне підприємство в умовах вільної конкуренції, як правило, здійснює підприємницьку діяльність краще (мається на увазі якість продукції та послуг) та дешевше, ніж комунальні підприємства. В більшості країн Європи вже давно не існує комунальних підприємств в таких галузях як, наприклад, місцеві та приміські перевезення пасажирів, опалювання, будівництво житла, будівництво доріг та дорожні роботи. Сьогодні така тенденція відмови від здійснення господарської діяльності продовжується, зокрема, у таких сферах, як постачання електроенергії, переробка сміття. Досвід показує, що перенесення цієї дальності в сферу приватної економіки за умов достатнього контролю за нею та за витратами бюджетних коштів, які виділяються для такої діяльності, дає позитивний ефект. Це виражається, з одного боку, в збільшенні якості товарів та послуг, зниженні витрат, що в свою чергу веде до зниження цін. З іншого боку, органи місцевого самоврядування, позбавившись невласливих їм функцій підприємництва, можуть більш детально зайнятися своїми безпосередніми функціями.

На нашу думку, для оптимізації кількості комунальних підприємств, необхідно створювати їх лише тоді, коли цілі та задачі, заради яких вони створюються, не можуть бути реалізовані господарськими суб'єктами інших організаційно-правових форм.

Рішення стосовно припинення діяльності, створення або утримання комунального підприємства в певній галузі може бути прийняте лише після проведення оцінки діяльності відповідного комунального підприємства. В разі прийняття позитивного рішення про необхідність існування такого підприємства, комунальні підприємства наділяються комунальним майном на праві його господарського відання.

Якщо, в наслідок аналізу, органи влади приходять до висновку, що саме комунальне підприємство, або участь в капіталі господарського суб'єкта для них неефективні, то повинно поставитися питання про приватизацію цього підприємства. Приймаючи таке рішення, слід враховувати той момент, що специфічні умови функціонування більшості об'єктів комунальної власності жорстко обмежують їх

пряму приватизацію (або продаж), а також передачу комунальних підприємств у повне розпорядження приватних власників.

Деякі фахівці, які займаються дослідженням питань управління комунальною власністю (наприклад, Адамов Б. І.), вважають, що в комунальній власності повинні залишитися підприємства, що надають платні послуги населенню, але можуть бути легко монополізовані. Це комунальний транспорт, водо -, газо -, електропостачання, телефон та інші засоби зв'язку й інформації, збір і знищення сміття та відходів [4, с. 12;]. Слід зазначити, що окрім перерахованих вище підприємств, в комунальній власності перебуває ще досить багато інших об'єктів, які можуть бути продані. Найбільш привабливими для інвестора є об'єкти зі швидким обігом капіталу. Насамперед, це – підприємства торгівлі, побутових послуг, громадського харчування, легкої промисловості тощо. Такі об'єкти комунальної власності не лише можуть, але й повинні бути приватизовані (як свідчить досвід закордонних країн, дивись вище) шляхом продажу на аукціонах та за конкурсом.

Комунальні підприємства, які забезпечують функціонування об'єктів житлово-комунального господарства на нашу думку можуть розглядатися в якості потенційних об'єктів довірчого управління. Відомо, що такі підприємства підтримують системи життєзабезпечення міста та відіграють велику роль в економіці країни. Однак споживачами та бюджетами різних рівнів фінансуються лише поточні витрати житлово-комунального господарства, а не його відтворення. Як наслідок – знос інженерної інфраструктури на підприємствах житлово-комунального господарства (ЖКГ) виходить за допустимі межі та наближається до критичного рівня, при якому різко зростає аварійність інженерних мереж та обладнання. Зокрема, в аварійному стані перебуває 30% водопровідних та 27% каналізаційних мереж, майже 14 тис. кілометрів теплових мереж [5 с.3]. Через незадовільний технічний стан основних засобів та обладнання, застарілі технології майже до 30-40% спожитих та матеріальних ресурсів витрачається марно.

Це породжує необхідність невідкладного вирішення питань, пов'язаних із залученням інвестицій в інженерну інфраструктуру міст. Однак бюджети не дозволяють вирішувати поставлені задачі в найближчий час. Надії ж на те, що підприємства ЖКГ самостійно вирішать свої труднощі – відсутні, оскільки значна частина підприємств, які управляють об'єктами інженерної інфраструктури міст, не має досвіду залучення інвестицій та підготовки інвестиційних проектів.

Таким чином, необхідність проведення програм реконструкції та технічної модернізації обладнання, інженерних мереж на підприємствах міської інфраструктури, з одного боку, та недостатні інвестиції в цю галузь, з іншого, приводять до зростання поточних експлуатаційних витрат, які лягають на місцеві бюджети. В той же час необхідність модернізації застарілих фондів міської інфраструктури та відносно низькі, порівняно з іншими галузями, технічні ризики можна розглядати як переваги підприємств комунального господарства перед іншими об'єктами інвестування. Заміна застарілих інженерних споруд та обладнання на більш ефективно може призвести до значного зниження собівартості виробництва послуг. Ці підприємства, а особливо підприємства у сфері водопровідно-каналізаційного господарства та тепло-енергопостачання є дуже привабливими для інвестицій, зорієнтованих на високі технології.

Необхідність зменшення бюджетних витрат на житлово-комунальне господарство примушує органи місцевого самоврядування шукати нові форми залучення коштів до ЖКГ, в тому числі і шляхом передачі комунальних підприємств та об'єктів інженерної

інфраструктури в довірче управління – концесію. В умовах гострого дефіциту доходної частини бюджету міста, використання комунальної власності шляхом передачі майна у концесію, передбачає значно більші прибутки ніж від передачі майна в оренду. [6, с.33]. Головною умовою концесії є зобов'язання концесіонера провести реконструкцію та модернізацію переданого в концесію комунального підприємства. Обсяг та якість інвестиційних програм є критерієм добору концесіонера та ціни, яку він сплачує за право концесії. Слід відзначити, що при наданні об'єкта комунальної власності в концесію майно залишається у власності територіальної громади, воно не продається, при припиненні дії концесійного договору, а підлягає поверненню в належному технічному стані, придатному для подальшої експлуатації, його попередньому власнику. Таким чином, такий варіант використання комунального майна виглядає більш привабливим та корисним для міста.

В управлінні нерухомим майном комунальної власності органами місцевого самоврядування сьогодні найчастіше використовуються такі два важливі інструменти як оренда та купівля-продаж об'єктів житлового та нежитлового фонду. Застосування цих інструментів передбачає, перш за все, проведення вартісної оцінки орендної плати: будівель та споруд, в тому числі тих, будівельні роботи по яким ведуться, або припинені, нежилых приміщень та об'єктів комунального житлового фонду.

Враховуючи особливості розрахунку орендної плати в наш час, на реальну орендну плату навряд чи можливо розраховувати. Цьому сприяють наступні причини:

По-перше, в більшості міст немає чіткого зонування території по споживчим властивостям. Розраховуючи орендну плату за нежилі приміщення, поряд із платою за землю, необхідно враховувати і місце розташування об'єкту в певній частині міста – зоні. В містах доцільно виділити такі зони: житлові, ділові, виробничі, рекреаційні, які, в свою чергу, можуть бути поділені на певні підзони: адміністративно-ділові, комерційні, парки, сквери, території, що знаходяться під особливою охороною тощо.

По-друге, за умов хронічної відсутності коштів у власника – органа місцевого самоврядування – нежилі приміщення, або інші об'єкти здаються за принципом „аби здати”. Зовсім не враховується знос основних засобів, наявність необхідної якості під'їзних шляхів, якість благоустрою прилеглої території, не проводиться аналіз попиту та пропозиції на площі необхідного профілю (по окремим регіонам, мікрорайонам).

Іншим важливим інструментом органів місцевого самоврядування у процесі управління нерухомим майном комунальної власності є продаж об'єктів. Основними напрямками продажу об'єктів комунальної власності є: реалізація об'єктів незавершеного будівництва; викуп приміщень, зданих в оренду; продаж пакетів акцій приватизованих підприємств.

До складу об'єктів незавершеного будівництва, які доцільно продати, на нашу думку, слід віднести:

- нежилі приміщення, розташовані у вбудовано-прибудованій частині житлових будинків з наступним профілем:
 - об'єкти незавершеного будівництва побутового призначення – пральні, хімчистки, перукарні;
 - торгівельно-продовольчі та промтоварні магазини;
 - об'єкти незавершеного будівництва службового призначення – офіси;
- окремо розташовані будівлі та споруди, що мають земельні ділянки під служби харчування – кафе, ресторани;
- складські господарства та невеликі виробництва.

Рішення про продаж об'єктів незавершеного будівництва дозволить створити позабюджетні інвестиційні фонди, що дозволить зосереджувати та використовувати додаткові фінансові джерела для збільшення об'ємів будівництва. Одночасно з'явиться можливість направляти на будівництво не лише отримані кошти, а й ті, що були заплановані на добудову приміщень. При здійсненні будь-яких угод купівлі-продажу нерухомості необхідно обов'язково враховувати соціально-економічні обставини у місті, укладати угоди таким чином, щоб зберегти або розширити соціальні послуги населенню.

Результати дослідження дозволяють зробити наступний висновок: формування системи ефективного управління об'єктами комунальної власності вимагає вирішення таких завдань.

По-перше, проведення повної інвентаризації об'єктів комунальної власності, розробки системи їх поточного обліку, врахування прибутковості різних об'єктів комунальної власності. У цілях забезпечення інформаційної бази для визначення стратегічних напрямків використання цих об'єктів, слід класифікувати всі об'єкти за критерієм прибутковості: на прибуткові або комерційні та некомерційні або соціально значимі.

По-друге, необхідно вести постійний аналіз та контроль прибутковості майна комунальної власності, кількості та якості соціально-значимої продукції та послуг, цільового використання майна.

Органам місцевого самоврядування слід також стимулювати ринкові механізми у використанні об'єктів комунальної власності. Наприклад, необхідно розвивати комерційне використання, організувати на основі тих об'єктів, які виконують соціальні функції, додаткові платні послуги. Необхідно створювати сприятливі умови для потенційних інвесторів, сприяти залученню інвестицій, стимулювати інвестиції шляхом входження майном у комерційно-ефективні та соціально-значимі проекти.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямі може бути розробка можливостей застосування запропонованих управлінських рішень індивідуально до умов різних областей, регіонів, міст.

Література

1. Нема О. Комунальна власність: специфіка реформування системи управління // Ефективність державного управління – Львів., 2004. – Вип..5. – С. 404-411
2. Софронова О. Основні цілі та напрямки реформування системи управління комунальними підприємствами в Україні // Збірник наукових праць УАДУ. – К., 2000. – Ч. 4. – С. 220-221
3. Бабун Р.В., Альбах Е.Н., Зыков С.В. Муниципальные предприятия: проблемы и решения. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2002. – 162 с.
4. Адамов Б.І. Комунальна власність як економічна основа місцевого самоврядування // Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні: Матеріали міжнародної конференції. – Донецьк, 2001. – С.11-17
5. Обличчя міста: Кращі практики місцевого самоврядування. – К. – 2004р. – 104 с.
6. Соколов М.О. Форми фінансування міського комунального господарства // Управління в умовах ринкової трансформації економіки України. – Харків, 2002. – С. 32-35