

ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут економіки, управління, права та
інформаційній технологій
Кафедра економіки та публічного управління

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти
Магістр

на тему: «Удосконалення управління комунальним майном у громадах»

Виконав: здобувач вищої освіти за освітньою програмою Зв'язки з громадськістю спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування другого (магістерського) рівня вищої освіти групи 1

Дрегваль Олександр
Олександрович

Рецензент: Нос Вікторія
Вікорівна

ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут економіки, управління, права та
інформаційних технологій
Кафедра економіки та публічного управління

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Рівень вищої освіти другий (магістерський)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

Вікторія МЕДВІДЬ

22 вересня 2025 року

ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ ЗДОБУВАЧА ВИЩОЇ ОСВІТИ

Дрегваля Олександра Олександровича

1. Тема роботи: «Удосконалення управління комунальним майном у громадах», керівник роботи доктор економічних наук, професор, професор кафедри економіки та публічного управління О.В. Дорофєєв. Тема кваліфікаційної роботи затверджена наказом ректора № 1331-ст від 31.10.2025 р.

Затверджено засіданням кафедри протокол № 5 від 22 вересня 2025 р.

2. Строк подання здобувачем вищої освіти роботи 15 грудня 2025 р.

3. Вихідні дані до роботи:

інформація з офіційних веб-сайтів Полтавської міської ради;

інші інформаційні дані (нормативно-довідкова література, наукові джерела, Інтернет-джерела, власні спостереження автора)

4. Зміст кваліфікаційної роботи (перелік питань, які потрібно розробити):

Розділ 1. Теоретико-методологічні засади управління комунальним майном у громадах

Розділ 2. Аналіз сучасного стану управління комунальним майном у громадах

Розділ 3. Шляхи удосконалення управління комунальним майном у громадах

5. Перелік графічного матеріалу: схеми, рисунки, графіки, діаграми за темою та об'єктом дослідження

6. Дата видачі 22 вересня 2025 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів роботи	Строк виконання етапів кваліфікаційної роботи	Примітка
1	Вибір і затвердження теми роботи	22.10.24 – 24.10.24	виконано
2	Складання і затвердження розгорнутого плану та завдання на кваліфікаційну роботу	28.10.24 – 06.12.24	виконано
3	Опрацювання джерел інформації	23.12.24 – 24.01.25	виконано
4	Збір, вивчення і обробка інформації, необхідної для виконання роботи	17.02.25 – 28.03.25	виконано
5	Виконання теоретико-методологічного розділу роботи	31.03.25 – 16.05.25	виконано
6	Виконання дослідницько-аналітичного розділу роботи	02.06.25 – 04.07.25	виконано
7	Виконання проєктно-рекомендаційного розділу роботи	02.09.25 – 24.10.25	виконано
8	Оформлення тексту роботи	18.11.25 – 05.12.25	виконано
9	Нормоконтроль	08.12.25	виконано
10	Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень і пропозицій	08.12.25 – 12.12.25	виконано
11	Попередній захист роботи на кафедрі	15.12.25	виконано
12	Захист кваліфікаційної роботи	19-22.12.2025	

Здобувач вищої освіти

Олександр ДРЕГВАЛЬ

Керівник роботи

Олександр ДОРОФЄЄВ

АНОТАЦІЯ

Дрегваль Олександр Олександрович. Удосконалення управління комунальним майном у громадах. Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття ступеня вищої освіти Магістр за освітньою програмою Зв'язки з громадськістю спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування. Полтавський державний аграрний університет, Полтава, 2025.

Кваліфікаційна робота присвячена обґрунтуванню теоретичних положень та розробленню практичних рекомендацій щодо вдосконалення управління КМ у громадах.

Об'єктом дослідження виступає процес удосконалення управління КМ у громадах.

Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі удосконалення управління КМ у громадах.

З метою удосконалення управління КМ у Полтавській міській ТГ нами було запропоновано наступні напрямки:

Розвивати цифрові інструменти, такі як, Е-аукціони та цифрові платформи. Електронні системи продажу та оренди комунальних активів (зокрема Prozorro.Sale) забезпечують відкритість, рівний доступ учасників ринку та підвищують конкуренцію при розпорядженні майном, що сприяє збільшенню надходжень до місцевих бюджетів. Це, також, сприяє більшій прозорості, бо результати доступні громадськості в режимі реального часу, а також підвищує довіру інвесторів та бізнесу. Продовжити розробку програм з управління КМ – це має бути не просто перелік об'єктів, а системний документ, що включає облік всього майна громади (з основними показниками), оцінку вартості та потенційних доходів, а також план оренди, приватизації, утримання та списання.

Залучати громадськість до управління комунальною власністю – це сучасний підхід, де жителі беруть участь у прийнятті рішень щодо

використання майна громади. Механізми такої участі можуть бути громадські слухання щодо стратегічних планів, інформаційні портали з даними про активи та доступ до рішень сесій, результатів приватизації тощо.

Залучення інвесторів до управління об'єктами комунальної власності – шлях до модернізації, реконструкції та створення додаткових доходів. Напрямами використання публічно-приватного партнерства можуть бути модернізація соціальних об'єктів, спільне управління паркувальними майданчиками, розвиток інфраструктури ТОП об'єктів. Ефектами від цього будуть зниження навантаження на місцевий бюджет, інвестиції в розвиток громади, а також зростання якості послуг та сервісів.

З метою підвищення якості управлінських рішень та оптимізувати використання ресурсів проводити навчання і сертифікацію фахівців, що працюють з активами громади, це важливий напрямок, який включає курси з публічного управління, тренінги з оцінки майна цифрові навички для роботи з електронними системами тощо.

Проводити оцінку результативності використання майна за ключовими показниками, включно з фінансовими результатами, якістю послуг, завантаженням активів. Необхідно оцінювати рентабельність окремих об'єктів, ефективність системи оренди, а також динаміку доходів/видатків.

Щоб забезпечити баланс економічної ефективності й соціального ефекту треба удосконалити управління майновим комплексом відповідно до стратегії сталого розвитку Полтавської міської громади, з урахуванням екологічних обмежень, соціальних потреб та інфраструктурного розвитку.

Ключові слова: управління, КМ, громади.

ANNOTATION

Dregval Oleksandr Oleksandrovysh. Improving the management of communal property in communities. Qualification work in the form of a manuscript.

Qualification work for the degree of higher education Master in the educational program Public Relations, specialty 281 Public Management and Administration. Poltava State Agrarian University, Poltava, 2025.

Qualification work is devoted to the substantiation of theoretical provisions and the development of practical recommendations for improving the management of communal property in communities.

The object of the study is the process of improving the management of communal property in communities.

The subject of the study is a set of theoretical, methodological and practical problems that arise in the process of improving the management of communal property in communities.

In order to improve the management of communal property in the Poltava city territorial community, we proposed the following areas:

Develop digital tools, such as, E-auctions and digital platforms. Electronic systems for the sale and lease of municipal assets (in particular Prozorro.Sale) ensure openness, equal access of market participants and increase competition in the disposal of property, which contributes to increasing revenues to local budgets. This also contributes to greater transparency, because the results are available to the public in real time, and also increases the trust of investors and businesses. Continue to develop programs for the management of municipal property - this should not be just a list of objects, but a system document that includes accounting for all community property (with key indicators), an assessment of value and potential income, as well as a plan for leasing, privatization, maintenance and write-off.

Involving the public in the management of municipal property is a modern approach where residents participate in making decisions regarding the use of community property. Mechanisms for such participation can be public hearings on strategic plans, information portals with data on assets and access to session decisions, privatization results, etc.

Attracting investors to the management of municipal property is a way to modernization, reconstruction and creation of additional income. Areas of use of public-private partnership can be the modernization of social facilities, joint management of parking lots, development of infrastructure of TOP facilities. The effects of this will be a reduction in the burden on the local budget, investments in

community development, as well as an increase in the quality of services and facilities.

In order to improve the quality of management decisions and optimize the use of resources, training and certification of specialists working with community assets is an important direction, which includes public administration courses, training in property valuation, digital skills for working with electronic systems, etc.

Assess the effectiveness of property use by key indicators, including financial results, quality of services, asset utilization. It is necessary to assess the profitability of individual objects, the effectiveness of the rental system, as well as the dynamics of income/expenses.

To ensure a balance of economic efficiency and social effect, it is necessary to improve the management of the property complex in accordance with the strategy of sustainable development of the Poltava city community, taking into account environmental constraints, social needs and infrastructure development.

Keywords: management, municipal property, communities.

Список опублікованих праць за темою кваліфікаційної роботи

1. Дрегваль О.О., Скоков С.М. Удосконалення державної політики у сфері благоустрою населених пунктів : матеріали науково-практичної конференції за підсумками проходження здобувачами вищої освіти навчальних та виробничих практик, м. Полтава, 09-10 квітня 2025 року. Випуск 18. Полтава : ПДАУ. 2025. С. 165-166. URL: <https://www.pdau.edu.ua/sites/default/files/node/18444/zb2025.pdf>

2. Дрегваль О., Скоков С. Удосконалення управління комунальним майном у громадах. *Актуальні проблеми сучасної науки: теоретичні та практичні дослідження молодих учених* : матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції. м. Полтава, 14-15 квітня 2025 р. Полтава, 2025. С. 457-459. URL: <https://drive.google.com/file/d/1oQccKxkw0OD-P6trC1950X1eQdUSmHag/view>

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	9
ВСТУП	10
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ У ГРОМАДАХ	14
1.1. Теоретичні засади управління комунальним майном у громадах	14
1.2. Правові аспекти управління комунальним майном у громадах	22
Висновки до розділу 1	31
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ У ГРОМАДАХ	33
2.1. Міжнародний досвід управління комунальним майном у громадах	33
2.2. Існуючий стан управління комунальним майном у Полтавській міській територіальній громаді	42
Висновки до розділу 2	51
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ У ГРОМАДАХ	53
3.1. Напрямки підвищення результативності управління комунальним майном у громадах	53
3.2. Забезпечення належного рівня прозорості та відкритості у здійсненні управління комунальним майном у громадах	63
Висновки до розділу 3	70
ВИСНОВКИ	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	76
ДОДАТКИ	84

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЗМІ	Засоби масової інформації
ІГС	Інститути громадянського суспільства
КМУ	Кабінет Міністрів України
КРСРГС	Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства
МОВВ	Місцеві органи виконавчої влади
ОМС	Органи місцевого самоврядування
ОПВ	Органи публічної влади
ІКТ	Інформаційно-комунікаційні технології
КМ	Комунальне майно
ТГ	Територіальна громада

ВСТУП

Актуальність теми. Останніми роками у вітчизняному науковому та управлінському дискурсі дедалі більшої значущості набуває проблема підвищення результативності управління об'єктами комунальної власності. Умови децентралізації, обмеженість фінансових ресурсів ТГ, а також зростання соціальних запитів населення зумовлюють необхідність переосмислення підходів до використання та збереження КМ. Неефективна система управління у цій сфері може призводити не лише до зниження економічної віддачі від використання майнових ресурсів, але й до їх поступової деградації, втрати або відчуження, що негативно позначається на соціально-економічному розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

З позицій сучасного публічного управління ключовими вимогами до експлуатації та розпорядження об'єктами комунальної власності виступає досягнення оптимального балансу між економічною доцільністю та соціальною спрямованістю управлінських рішень. З одного боку, ОМС мають забезпечувати ефективне використання майна з метою наповнення місцевих бюджетів і підвищення фінансової спроможності громад, а з іншого – нести відповідальність за задоволення базових потреб населення, підтримання належного рівня життєдіяльності та реалізацію публічних інтересів.

Аналіз наукових досліджень і фахових публікацій свідчить про стійкий інтерес науковців до проблематики управління комунальною власністю та оцінювання її ефективності. Вагомий внесок у формування теоретичних і прикладних засад цієї сфери зробили, зокрема, Т. Б. Лебеда, М. П. Лелюк, О. С. Нєма, І. А. Нечаєва, Н. В. Сментина у працях яких розглядаються підходи до визначення критеріїв ефективності, розробки дієвих механізмів управління майном ТГ та напрямів їх удосконалення. Водночас, попри наявні напрацювання, зазначена проблематика потребує подальшого поглибленого

аналізу, комплексного міждисциплінарного осмислення та адаптації до сучасних викликів місцевого розвитку.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є дослідження результативності управління комунальним майном у громадах та визначення напрямів його удосконалення.

Відповідно до мети в роботі поставлено такі завдання:

- розглянути теоретико-методологічні засади управління комунальним майном у громадах;
- дослідити сучасний стан управління комунальним майном у громадах;
- представити пропозиції щодо удосконалення управління комунальним майном у громадах.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає процес удосконалення управління комунальним майном у громадах.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі удосконалення управління комунальним майном у громадах.

Методи дослідження. У ході проведення наукового дослідження було використано сукупність загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Зокрема, застосування діалектичного підходу дало можливість проаналізувати відповідні явища та процеси в їхній взаємозумовленості з практикою повсякденного суспільного життя. Метод системного аналізу забезпечив виявлення та осмислення механізмів реалізації державної політики у визначеній сфері. Формально-логічний метод був використаний для конкретизації змісту, структурних характеристик і типологічних ознак

управлінських рішень, що приймаються в процесі вдосконалення системи управління комунальним майном ТГ.

Інформаційна база. Інформаційною базою слугували літературні джерела, довідково-нормативні матеріали та теоретичні напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених з питань удосконалення управління комунальним майном у громадах, інформація з мережі Internet та особисті спостереження автора.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

узагальнення та систематизація напрямів підвищення результативності управління комунальним майном у громадах;

окреслення напрямків забезпечення належного рівня прозорості та відкритості у здійсненні управління комунальним майном у громадах.

Практичне значення одержаних результатів. Найважливіші теоретичні положення, пропозиції, узагальнення й висновки дослідження розширюють межі наукового аналізу з представленої теми, визначають напрями вдосконалення управління комунальним майном у громадах й можуть бути використані державними та громадськими організаціями у процесі вироблення публічної політики в Україні.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

– «Удосконалення державної політики у сфері благоустрою населених пунктів», яку включено до матеріалів науково-практичної конференції за підсумками проходження здобувачами вищої освіти навчальних та виробничих практик, м. Полтава, 09-10 квітня 2025 року. Випуск 18. Полтава : ПДАУ. 2025. С. 165-166.

– «Удосконалення управління комунальним майном у громадах», яку включено до матеріалів III Всеукраїнської науково-практичної конференції «Актуальні проблеми сучасної науки: теоретичні та практичні дослідження молодих учених». м. Полтава, 14-15 квітня 2025 р. Полтава, 2025. С. 457-459.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 84 сторінках друкованого тексту, робота містить 1 додаток.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ У ГРОМАДАХ

1.1. Теоретичні засади управління комунальним майном у громадах

Однією з ключових проблем, на яких ґрунтується сучасна національна концепція державного розвитку, є розширення обсягу повноважень ОМС, диверсифікація джерел їх ресурсного забезпечення, а також посилення відповідальності муніципальної влади перед територіальними громадами. Практика країн із розвиненими демократичними традиціями переконливо засвідчує, що сталий соціально-економічний поступ держави можливий лише за умов формування міцної політико-правової та майнової основи місцевого самоврядування. У цьому контексті ресурсне забезпечення муніципального рівня виступає визначальним чинником не тільки формування реформаторських цілей і концепцій, а й безпосередньо впливає на результативність трансформаційних процесів [1].

Формування сучасних підходів до фінансового забезпечення місцевого самоврядування передбачає, поряд з іншими актуальними завданнями, необхідність переосмислення та оновлення принципів, форм і методів організації управлінської діяльності та механізмів її фінансування. Дослідження сутнісних характеристик цих елементів і виявлення характеру їх взаємозв'язків має важливе значення як для розвитку наукової думки, так і для вдосконалення практики функціонування ОМС.

Вагомим етапом у процесі становлення інституту комунальної власності стало ухвалення Закону Української РСР «Про власність» від 7 лютого 1991 року, яким було закріплено поділ державної власності на загальнодержавну (республіканську) та власність адміністративно-територіальних одиниць, що фактично означало виокремлення комунальної власності як особливого різновиду державної [2]. Згідно зі статтею 31 зазначеного Закону було

встановлено правовий режим майна комунальної власності, а носіями відповідного права визнавалися адміністративно-територіальні одиниці, інтереси яких представляли обласні, районні, міські, селищні та сільські ради. Практична реалізація права комунальної власності в Україні розпочалася після прийняття постанови Кабінету Міністрів України № 311 від 5 листопада 1991 року «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)» [3].

Зазначеним нормативним актом було визначено перелік об'єктів, порядок та механізм передачі державного майна у комунальну власність, а також здійснено його розподіл між радами різних рівнів. Передача майна здійснювалася центральними органами виконавчої влади та іншими суб'єктами, уповноваженими на управління державним майном, із чітким визначенням процедур руху майнових об'єктів за ієрархією місцевих рад та їх виконавчих органів. Розмежування КМ між районами, містами обласного підпорядкування, районами у містах, містами районного значення, сільськими та селищними громадами покладалося на відповідні міські й районні виконавчі комітети за обов'язкової участі органів нижчого рівня. Прийняття цієї постанови стало важливим кроком у закріпленні комунальної власності як економічної основи діяльності ОМС в Україні. У подальшому нормативно-правове регулювання у цій сфері було розширене шляхом ухвалення низки підзаконних актів, якими затверджувалися переліки об'єктів державного майна, що підлягали передачі у власність адміністративно-територіальних одиниць. Безпосереднє оформлення передачі майна на місцевому рівні здійснювалося на підставі рішень відповідних рад.

Прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України стало відправною точкою формування нового конституційно-правового порядку та створило інституційні передумови для подальшого розвитку управлінських процесів у державі. Основний Закон закріпив принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування як однієї з

фундаментальних засад організації публічної влади в Україні. Вперше на конституційному рівні було сформульовано якісно нові правові підходи до функціонування комунальної власності, яка була визначена як самостійна форма публічної власності, носієм якої виступає відповідна ТГ. Водночас на державу покладено обов'язок забезпечувати рівний правовий захист усіх суб'єктів права власності та господарювання, дотримання принципу їх рівності перед законом, а також соціальну орієнтацію економічної системи. Носіями права комунальної власності, відмежованої від державної, стали територіальні громади сіл, селищ і міст, які реалізують свої повноваження щодо управління таким майном безпосередньо або через створені ними ОМС [4].

Відповідно до статті 142 Конституції України матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування утворюють рухомі й нерухомі об'єкти, доходи місцевих бюджетів та інші фінансові ресурси, земля і природні ресурси, що перебувають у власності ТГ сіл, селищ, міст і районів у містах, а також майно, що є об'єктом їх спільної власності та знаходиться в управлінні районних і обласних рад. Саме на цьому етапі було здійснено юридичне розмежування державної та комунальної власності, а також закріплено інститут спільної власності ТГ як окрему правову категорію.

Подальший розвиток правового режиму спільної власності ТГ пов'язується з ухваленням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким деталізовано склад об'єктів комунальної власності. До них віднесено рухоме і нерухоме майно, кошти місцевих бюджетів, земельні ділянки та природні ресурси, підприємства, установи й організації, у тому числі фінансово-кредитні установи, частки у майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, а також заклади освіти, культури, охорони здоров'я, науки, спорту та соціального обслуговування [5].

Цивільний кодекс України, зокрема стаття 355, визначає загальні положення щодо поняття та видів права спільної власності. Згідно з його приписами, майно, що перебуває у власності двох або більше осіб, належить їм на праві спільної власності, яка може мати форму спільної часткової або

спільної сумісної власності. Право спільної власності виникає на підставах, не заборонених законом, при цьому за загальним правилом така власність вважається частковою, якщо інше не встановлено договором або законом. Водночас застосування зазначених положень до визначення правового режиму спільної власності ТГ породжує певні колізії, зокрема щодо з'ясування того, до якого саме виду спільної власності вона належить [6].

Комунальна власність як різновид публічної власності за своєю природою орієнтована насамперед на реалізацію базового публічного інтересу ТГ – забезпечення її повсякденної життєдіяльності. У рішенні Конституційного Суду України від 20 червня 2007 року наголошується, що одним із ключових завдань ОМС є задоволення першочергових потреб населення у комунальних та інших соціально значущих послугах, зокрема у сферах водопостачання, теплопостачання, поводження з побутовими відходами тощо. У зв'язку з цим наділення ТГ правом комунальної власності має на меті передусім використання відповідних майнових об'єктів для забезпечення невідкладних потреб жителів, а вже в подальшому – їх раціональне, економічно доцільне та ефективне використання в інших інтересах громади [7].

Отже, об'єкти комунальної власності за своєю сутністю виконують подвійну функцію: з одного боку, вони є інструментом забезпечення соціально-економічного розвитку та стабільної життєдіяльності ТГ, з іншого – становлять матеріальну основу діяльності ОМС, необхідну для реалізації покладених на них повноважень. З огляду на це в науковій літературі обґрунтовується доцільність законодавчого закріплення критеріїв, які б дозволяли ідентифікувати специфіку об'єктів комунальної власності. Такі критерії доцільно визначати як орієнтовні, зокрема для цілей розмежування державної та комунальної власності або передачі окремих об'єктів до комунальної власності на вимогу відповідної ТГ [8].

Процес становлення інституту комунальної власності в Україні, попри його тривалу еволюцію, залишається незавершеним і вже протягом тривалого

часу є предметом наукового аналізу в межах досліджень, присвячених проблематиці функціонування та розвитку місцевого самоврядування.

Насамперед варто зауважити, що, на відміну від переважної більшості зарубіжних держав, формування комунальної власності в Україні здійснювалося переважно шляхом безоплатної передачі майнових об'єктів із загальнодержавної у комунальну власність. У практиці іноземних країн відповідні активи, як правило, набуваються територіальними громадами шляхом викупу об'єктів приватної власності або створюються безпосередньо за рахунок фінансових ресурсів ОМС.

Крім того, у зарубіжних країнах майно комунальної власності традиційно розглядається як окрема, самостійна форма власності, що не включається до складу державної, тоді як в Україні до 1996 року воно фактично ототожнювалося з державною власністю.

Ще однією відмінною рисою є визначення суб'єкта права комунальної власності. У більшості іноземних правових систем таким суб'єктом виступає не адміністративно-територіальна одиниця, а ТГ як колективний носій місцевого самоврядування. У зв'язку з цим відсутня диференціація комунальної власності за рівнями. Натомість в Україні історично було закріплено кілька її різновидів – обласну, районну, міську, районну у містах, сільську та селищну. У зарубіжній практиці реалізація права комунальної власності здійснюється переважно на рівні первинної адміністративно-територіальної одиниці, сформованої на основі ТГ. Щодо регіональних органів влади, які наділені окремими елементами самоврядності, їх економічну основу зазвичай становлять фінансові ресурси та майно, що перебувають у власності населення відповідних регіонів.

Управління майном ТГ має здійснюватися з дотриманням низки базових принципів. Передусім ідеться про формування та збереження належної матеріальної бази місцевого самоврядування, що передбачає захист інтересів громади як цілісного соціально-економічного утворення, а також забезпечення прав і потреб населення як споживача послуг і продукції комунальних

підприємств та організацій. Водночас важливим є досягнення ефективності управління комунальним майновим комплексом, його раціонального використання в умовах ринкової економіки, розвитку підприємницької діяльності, процесів приватизації та демонополізації за умови господарської самостійності суб'єктів економічних відносин [9].

Реалізація зазначених принципів потребує функціонування механізму управління комунальною власністю, який відповідав би низці ключових вимог, зокрема: узгодженню інтересів ТГ із загальнодержавними пріоритетами; недопущенню дублювання управлінських функцій; посиленню персональної відповідальності керівників різних рівнів за результати діяльності комунального сектору; застосуванню диференційованих підходів до управління окремими об'єктами комунальної власності; забезпеченню організаційної та методичної цілісності майнового комплексу адміністративно-територіальної одиниці; створенню економічних стимулів для підвищення ефективності функціонування комунальних підприємств.

У наукових дослідженнях також підкреслюється, що система управління комунальною власністю має бути зорієнтована на виконання низки стратегічних завдань. Зокрема, вона повинна гарантувати стабільну матеріальну основу місцевого самоврядування, забезпечуючи баланс інтересів громади та населення, а також сприяти підвищенню ефективності використання комунального майнового комплексу в умовах ринкової трансформації економіки, розвитку підприємництва та поглиблення процесів приватизації і демонополізації.

З урахуванням визначених завдань доцільно наголосити, що в умовах сьогодення управління комунальною власністю становить багатовимірну та складну управлінську проблему. Її вирішення потребує використання різноманітних управлінських підходів та їх поєднання з метою максимально повного врахування спрямованого впливу суб'єктів управління на відповідні об'єкти через інструменти прямої й непрямої дії [10].

Практика функціонування значної кількості ОМС засвідчує наявність системних труднощів, пов'язаних із браком фінансових ресурсів, отриманих від

використання КМ, для його відновлення, належного утримання та подальшого розвитку. В умовах обмеженості місцевих бюджетів і їх істотної залежності від міжбюджетних трансфертів фінансові можливості для інвестування у розвиток об'єктів комунальної власності залишаються недостатніми. У результаті значна частина такого майна не лише не генерує доходів, а й створює додаткове фінансове навантаження, що спонукає ОМС до пошуку більш результативних механізмів розв'язання цієї проблеми [11].

Одним із поширених інструментів реагування є ініціювання процедур відчуження об'єктів комунальної власності, однак у більшості випадків відповідні рішення ухвалюються без належного впровадження системи середньострокового бюджетного планування та комплексного управління фінансовими ресурсами. Водночас застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі передбачає обґрунтованість управлінських рішень і оцінку ефективності використання бюджетних коштів за визначеними показниками, що має поширюватися і на рішення щодо відчуження майна та спрямування коштів, отриманих від його реалізації [12].

Таким чином, ключова роль у формуванні та розвитку комунальної власності належить органам місцевого самоврядування, які визначають суб'єктів і моделі управління, обирають відповідні методи впливу на об'єкти КМ, а також забезпечують належний контроль за його збереженням, модернізацією та примноженням. Виконуючи функції уповноваженого представника власника – ТГ, ці органи водночас виступають регулятором економічних відносин з іншими суб'єктами господарювання, формуючи інституційні та нормативні «правила гри» на відповідних ринках [13].

Ефективність реалізації покладених на ОМС повноважень безпосередньо залежить від обсягів матеріальних і фінансових ресурсів ТГ та рівня раціональності їх використання. У цьому контексті особливої актуальності набуває проблема якісного управління майновими ресурсами та забезпечення стабільного функціонування комунальних підприємств, діяльність яких орієнтована на задоволення потреб і інтересів місцевого

населення. Процеси децентралізації державної влади в Україні сприяли розширенню можливостей ТГ щодо впливу на соціально-економічний розвиток на місцевому рівні. Попри наявні труднощі впровадження реформи, зростання автономії громад загалом створює сприятливі передумови для планування та реалізації проектів і програм різного спрямування [14]. Вагому роль у забезпеченні розвитку територій та утриманні об'єктів комунальної власності відіграє державна фінансова підтримка, що реалізується через систему субвенцій і цільових програм [15].

Для підвищення якості надання публічних послуг населенню та активізації інвестиційної діяльності принципово важливою є наявність доступної й достовірної інформації про ресурсний потенціал ТГ, зокрема про майно, яке перебуває у їх володінні та розпорядженні. Спрощення доступу до таких відомостей здатне покращити умови місцевого економічного розвитку та сприяти поглибленню партнерської взаємодії між органами влади, бізнес-середовищем і громадськістю.

Інститут комунальної власності в Україні формувався та функціонує протягом понад двох десятиліть. Водночас низка питань нормативно-правового, організаційного й фінансово-економічного забезпечення процесів управління КМ і досі залишається недостатньо врегульованою як у законодавстві, так і в управлінській практиці ОМС. Особливої уваги потребує також розроблення науково та методологічно обґрунтованої, орієнтованої на досягнення результатів моделі управління комунальним майновим комплексом, що зумовлює необхідність системного аналізу наявних управлінських підходів і визначення серед них найбільш релевантних [16].

Наявність у власності відповідних матеріальних активів є передумовою реальної самостійності та спроможності суб'єктів публічної влади реалізовувати надані їм повноваження на різних рівнях управління. Загальновизнаним є те, що майно становить матеріальну основу виконання державою та територіальними громадами їхніх завдань і функцій. Як справедливо зазначає В. І. Борденюк, результативність діяльності ОМС

визначається не стільки обсягом закріплених за ними повноважень, скільки наявністю та ефективністю використання фінансових, матеріальних і інших ресурсів, зокрема об'єктів комунальної власності, необхідних для реалізації визначених законом повноважень [17].

1.2. Правові аспекти управління комунальним майном у громадах

Відповідно до положень Конституції України, комунальна власність визначається як майно, що належить територіальним громадам сіл, селищ і міст та становить матеріальну й фінансову основу здійснення місцевого самоврядування [4]. До її складу належать як рухомі, так і нерухомі об'єкти, доходи місцевих бюджетів, інші фінансові ресурси, земельні ділянки й природні ресурси, а також підприємства, установи та організації різних форм діяльності, зокрема банківські установи, страхові компанії й пенсійні фонди. Крім того, комунальна власність охоплює корпоративні права в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, об'єкти культури, освіти, фізичної культури і спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, а також інші майнові права та об'єкти матеріального характеру [5].

Законодавство України визнає суб'єктами права комунальної власності територіальні громади, тобто сукупність мешканців, об'єднаних постійним проживанням у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища або міста, а також добровільні об'єднання жителів кількох населених пунктів із єдиним адміністративним центром [5]. Управління об'єктами комунальної власності здійснюється як безпосередньо громадами, так і через сформовані ними ОМС – відповідні ради та їх виконавчі органи, а також через створені ними юридичні й фізичні особи. Надання повноважень з управління майном комунальної власності таким суб'єктам відбувається на договірних засадах, зокрема за результатами конкурсних процедур і тендерів. Отже, попри те що ключовим носієм повноважень у сфері управління

комунальною власністю виступає ТГ в особі ОМС, практична реалізація цих функцій забезпечується розгалуженою системою організаційних структур, що формують багаторівневий управлінський механізм.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи сільських, селищних і міських рад наділені широким колом повноважень щодо розпорядження та використання об'єктів комунальної власності. Вони мають право залучати це майно до здійснення господарської та іншої діяльності, не забороненої законодавством, зокрема передавати його у тимчасове чи постійне користування фізичним і юридичним особам, надавати в оренду, здійснювати купівлю-продаж, використовувати як предмет застави, приймати рішення щодо приватизації та відчуження. Крім того, ОМС уповноважені визначати умови використання, утримання й фінансування об'єктів комунальної власності, що передаються у користування або підлягають приватизації, шляхом укладення відповідних договорів та угод [5].

Етимологічною основою поняття «комунальна власність» є термін «комуна», який походить від латинського слова *communis* – «спільний», а також французького *commune*, що означає «громада» [18]. У низці європейських держав, зокрема в Бельгії, Італії, Норвегії, Швеції та Франції, комуна розглядається як базова адміністративно-територіальна одиниця міського або сільського типу. При цьому поняття «комунальна власність» і «муніципальна власність» у науковому та правовому дискурсі вважаються тотожними. За своєю економічною сутністю комунальна власність в Україні відповідає муніципальній власності у таких країнах, як Велика Британія та США, а також кантональній формі власності, притаманній Італії та іншим державам із розвиненими інститутами місцевого самоврядування [19].

У сучасній українській мові поняття «власність» має багатозначний характер. З одного боку, воно використовується для позначення майна як матеріального або нематеріального об'єкта, що може виступати предметом володіння. З іншого боку, термін «власність» відображає соціально закріплений зв'язок належності цього майна конкретному суб'єкту. Обидва

значення є взаємозумовленими: існування майна неможливе без встановлення відносин належності, так само як і сама належність не може бути зафіксована без наявності відповідного об'єкта. За наявності майна виникає можливість формування відносин щодо його привласнення, використання чи розподілу, а отже – і потенційних суперечок між суб'єктами.

У цьому контексті більш змістовним є розуміння власності не як речі, а як системи відносин між людьми з приводу володіння, користування та розпорядження певними благами. Таким чином, власність слід розглядати передусім як соціальне відношення, що формується та функціонує виключно в межах суспільства і не може існувати поза ним. Узагальнюючи, власність доцільно визначати як сукупність соціальних відносин між індивідами та інституціями щодо способів привласнення матеріальних і духовних благ, що включають володіння, користування та розпорядження ними. Визначальну роль у цих відносинах відіграють суб'єкти соціального управління, до яких належать фізичні та юридичні особи, а також органи державної влади і місцевого самоврядування [20].

Як соціально-економічний феномен, власність сформувалася впродовж тривалого історичного розвитку людства, внаслідок чого набула значної кількості форм і різновидів. Для системного осмислення цього різноманіття доцільно застосовувати класифікаційний підхід, основу якого становлять кількісні та якісні характеристики суб'єктів володіння. Відповідно до такого підходу виокремлюють дві базові форми власності: приватну, що включає індивідуальну та особисту, і групову. Остання, залежно від масштабу соціальної спільноти – носія прав власності, поділяється на дрібногрупову (колективну, корпоративну, кооперативну) та великогрупову, до якої належать державна і комунальна (муніципальна) власність.

Власність одночасно виступає економічною, соціальною, правовою та управлінською категорією. Її економічний і соціальний виміри полягають у можливості суб'єкта отримувати корисні властивості від майна та використовувати їх для задоволення власних інтересів і потреб. Правовий

аспект власності виражається у законодавчо закріплених і визнаних правах осіб на володіння майном, цінностями та у правомочностях щодо їх подальшого використання і розпорядження. Сукупність взаємодій між суб'єктами щодо набуття, експлуатації та розподілу об'єктів власності формує відносини власності, які за своєю природою є багатовимірними: економічними – через наявність матеріальних інтересів, соціальними – оскільки виникають між людьми, правовими – через нормативне регулювання, та управлінськими – з огляду на цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт власності з метою досягнення суспільно значущих результатів. У цьому сенсі управління власністю охоплює сукупність дій власників щодо впливу на об'єкти майна, процеси його використання та інших учасників відповідних відносин [20].

З позицій інституційного підходу комунальна власність характеризується бінарною природою і розглядається як різновид суспільної власності, що відображає взаємодію суб'єктів територіально локалізованої економічної системи з урахуванням критеріїв ефективності, прибутковості та економічної стійкості. Її принципова відмінність від приватної власності полягає в особливостях внутрішньої структури, яка поєднує як дохідні, так і дотаційні об'єкти. Управління муніципальною власністю зорієнтоване насамперед на фінансове забезпечення соціальної сфери, функціонування підприємств і організацій соціальної інфраструктури, підтримання прийняттого рівня зайнятості населення відповідної ТГ, а також на створення умов для розвитку видів діяльності, що приносять економічні вигоди як населенню, так і муніципальному утворенню загалом [21].

Економіко-соціальний зміст інституту власності полягає у закріпленій за певним суб'єктом спроможності вилучати корисні властивості з матеріальних благ і майна, застосовувати їх у власних інтересах, а також для задоволення особистих і колективних потреб. Водночас правовий вимір власності зумовлений існуванням нормативно визначених і визнаних державою прав конкретних осіб на володіння матеріальними об'єктами та цінностями, а також

легітимізованих можливостей користування і розпорядження такими об'єктами на власний розсуд.

У цьому контексті взаємодія між різними суб'єктами щодо набуття, експлуатації, розподілу та перерозподілу об'єктів власності формує систему відносин власності. За своєю природою вони мають комплексний характер: є економічними, оскільки ґрунтуються на матеріальних інтересах і господарських процесах; соціальними, адже виникають у процесі взаємодії між людьми; правовими, з огляду на їх регулювання нормами законодавства; а також управлінськими, оскільки передбачають наявність суб'єкта й об'єкта власності та цілеспрямований вплив між ними задля досягнення суспільно значущих результатів. У такому розумінні управління власністю охоплює сукупність дій власників, спрямованих на вплив на об'єкти майна, процеси їх використання, а також на інших учасників відносин володіння і користування цими об'єктами.

Як зазначає К. І. Апанасенко, чинне господарське законодавство України не відносить територіальні громади безпосередньо до учасників відносин у сфері господарювання, визнаючи такими лише ОМС, уповноважені громадами на здійснення відповідних повноважень (ст. 2 Господарського кодексу України). На думку автора, територіальні громади здебільшого не здатні самостійно набувати та реалізовувати господарські права, а також формувати й виконувати господарські обов'язки. Водночас він вказує на методологічну суперечність, яка полягає у визнанні суб'єктами господарювання представницьких органів, а не самих ТГ, інтереси яких вони покликані представляти. Дослідник наголошує, що у Господарському кодексі України лише фрагментарно згадується ТГ, у зв'язку з чим пропонує законодавчо закріпити її статус як суб'єкта господарських відносин, від імені якого та в інтересах якого діють відповідні ОМС, а також ініціює низку змін до чинного законодавства [22].

Розглядаючи проблематику управління об'єктами комунальної власності, В. М. Алексєєв підкреслює, що, попри відсутність у законодавстві

чітко визначеного механізму самостійного управління майном територіальною громадою, вирішення цього питання, на його переконання, доцільно здійснювати шляхом проведення загальних зборів громади. Такий підхід, на думку автора, дозволяє забезпечити безпосередній контроль громади за процесами управління майном в інтересах усіх її членів. Крім того, дослідник обґрунтовує доцільність виокремлення у структурі комунальної власності категорії «громадська власність», управління якою має здійснюватися безпосередньо територіальною громадою [23].

У наукових дослідженнях також порушується дискусійне питання щодо реальності існування ТГ як самостійного власника майна. Окремі автори ставлять під сумнів життєздатність цієї юридичної конструкції, аргументуючи це обмеженими можливостями безпосередньої участі громади у відносинах власності. З метою подолання зазначеної проблеми висловлювалися пропозиції щодо чіткого розмежування суб'єктів права комунальної власності (ТГ) і суб'єктів реалізації цього права, якими можуть виступати як сама громада, так і уповноважені нею ОМС [24].

Майновий комплекс населеного пункту слід розглядати як сукупність матеріально-речових об'єктів підприємств, установ та інших господарських структур, зосереджених у межах відповідної території та орієнтованих на задоволення потреб місцевої спільноти у сфері праці та повсякденного життя. Комунальний майновий комплекс, у свою чергу, становить локалізовану на території міста сукупність однорідних об'єктів комунальної власності у речово-вартісній формі, включену до системи управлінських відносин і спрямовану на забезпечення матеріально-економічної самостійності ТГ, стабільного функціонування міста та задоволення колективних потреб його жителів [76].

У результаті структурного аналізу матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування науковцями запропоновано підхід до визначення співвідношення складових його ресурсного потенціалу. Зокрема, доведено, що ключовим класом ресурсів, який визначає життєздатність системи місцевого

самоврядування в умовах ринкової економіки, є майнові ресурси, представлені двома основними видами комунальної власності [25].

У системі класифікації комунальної власності виокремлюють два базові рівні. До першого класу належить майно, що перебуває у власності ТГ та знаходиться у віданні сільських, селищних і міських рад. Другий клас охоплює об'єкти комунальної власності об'єднаних ТГ, управління якими здійснюється районними та обласними радами на підставі делегованих повноважень від громад сіл, селищ і міст. Водночас слід наголосити, що майно ТГ є первинною майновою основою місцевого самоврядування, а його передача на рівень району чи області має виключно управлінський характер. Фактично районні та обласні ради виконують функції уповноважених суб'єктів корпоративного управління і зобов'язані, у разі відповідного рішення громад, повернути зазначені об'єкти їх безпосереднім власникам.

Обидва класи комунальної власності можуть включати низку однорідних груп об'єктів. По-перше, це землі сільськогосподарського призначення, які здебільшого притаманні власності першого класу, оскільки використовуються для здійснення господарської діяльності в межах конкретної ТГ та, як правило, не передаються на вищі рівні управління. По-друге, до складу КМ належать природні ресурси, зокрема ті, що перебувають у публічному користуванні або не віднесені до державної власності, кількість яких в Україні є домінуючою. По-третє, виокремлюються окремі об'єкти капітального характеру разом із земельними ділянками, на яких вони розташовані; такі об'єкти можуть мати соціально-культурне, виробниче чи господарське призначення. По-четверте, до комунальної власності належать цілісні майнові комплекси, що об'єднують кілька окремих об'єктів і обліковуються як єдине майнове ціле. При цьому об'єкти другої, третьої та четвертої груп можуть як залишатися у власності окремих ТГ, так і передаватися в управління районних або обласних рад.

У контексті впорядкування системи управління комунальною власністю варто звернути увагу на активне поширення в європейській управлінській практиці принципу субсидіарності, який набув особливої актуальності в

період 2014-2017 років у зв'язку з посиленням євроінтеграційних процесів в Україні. Згідно з цим принципом реалізація публічних функцій має здійснюватися на максимально наближеному до населення рівні – у межах села чи міста. Водночас у національній правовій системі України принцип субсидіарності прямо закріплений лише у Бюджетному кодексі України та Законі України «Про місцеве самоврядування».

Комунальна власність характеризується певною подвійністю функціонального призначення. З одного боку, її основною метою є задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних і побутових потреб ТГ. З іншого боку, ці об'єкти виконують багатофункціональну роль у системі місцевого розвитку, оскільки залучаються до формування доходної частини місцевих бюджетів шляхом відчуження або орендного використання, сприяють розвитку соціальної та інженерної інфраструктури, забезпеченню зайнятості населення, а також створюють умови для підтримки малого і середнього підприємництва та становлення ринкової інфраструктури на місцевому рівні.

Ефективне функціонування інституту комунальної власності в Україні потребує належного матеріально-фінансового забезпечення, насамперед у вигляді земельних та інших ресурсів. ОМС повинні мати власну фінансову базу, відокремлену від ресурсів інших рівнів публічного управління, а також реальні повноваження щодо самостійного розпорядження коштами в межах своєї компетенції. Аналіз формування матеріально-фінансових засад місцевого самоврядування свідчить про необхідність перегляду державної бюджетної політики, оскільки для забезпечення фінансової спроможності громад на місцях має залишатися щонайменше половина бюджетних надходжень, сформованих на відповідній території; інакше інститути місцевого самоврядування не матимуть достатніх ресурсів для виконання покладених на них функцій [26].

Оскільки в українській мовній традиції поняття «розпорядження» трактується як здійснення управлінського впливу, керівництво або спрямування певної діяльності, цілком обґрунтованим є висновок про значну

змістовну близькість категорій «розпоряджатися майном» і «управляти майном». Хоча зазначені терміни не є повністю тотожними, у правозастосовній та управлінській площині вони суттєво перетинаються. У цьому контексті вирішення питань управління об'єктами комунальної власності від імені ТГ, у межах і спосіб, визначені законодавством, належить до компетенції місцевих рад різних рівнів, їх виконавчих органів, а також органів самоорганізації населення відповідно до наданих їм повноважень.

У системі місцевого самоврядування категорію «корпоратизм» доцільно інтерпретувати як специфічний тип суспільних відносин, у межах яких поєднуються власність ТГ та сукупність соціально-економічних інтересів, що формуються на основі спільного володіння цією власністю членами громади. Такі відносини реалізуються переважно на договірних засадах і створюють підґрунтя для формування соціальної мотивації економічного розвитку муніципального утворення. Обґрунтованим є підхід, згідно з яким при дослідженні корпоративних відносин у внутрішньому середовищі муніципальних утворень як об'єктів управління ключову роль відіграють різновиди спільних інтересів суб'єктів господарювання, населення та органів влади. Важливими характеристиками таких інтересів є їх зміст і масштаб, періодичність та способи реалізації, інтенсивність взаємодії, очікувані результати, мотиваційні чинники, форми інституційного оформлення, рівень актуальності, потенціал розвитку, кількісний склад учасників, а також інші параметри спільної діяльності, що потребують належної координації умов і процесів її здійснення [27].

У наукових дослідженнях підкреслюється, що для реалізації зазначених принципів механізм управління майном ТГ повинен відповідати низці базових вимог [28]. До них, зокрема, належать узгодження інтересів місцевої громади з загальнодержавними пріоритетами, усунення дублювання управлінських функцій, посилення персональної відповідальності керівників різних рівнів за результативність функціонування комунального сектору економіки, застосування диференційованого підходу до об'єктів комунальної власності

залежно від обраних форм і методів управління, забезпечення організаційної та методичної цілісності системи управління КМ у межах адміністративно-територіальної одиниці, а також формування економічної зацікавленості суб'єктів комунальної власності в досягненні високих показників ефективності діяльності.

З урахуванням викладеного можна констатувати, що ОМС наділені достатнім обсягом повноважень щодо управління об'єктами комунальної власності, переданими їм у відання. Водночас ефективність такого управління значною мірою залежить від використання адекватних управлінських інструментів, методів і механізмів, зорієнтованих на досягнення суспільно значущих результатів.

Таким чином, комунальна власність, виступаючи матеріальною основою місцевого самоврядування, має формуватися та розвиватися з метою комплексного задоволення інтересів територіальної спільноти шляхом її реального перетворення на колективну та корпоративну форму власності громади відповідного населеного пункту.

Висновки до розділу 1

З ухваленням Конституції України було закладено підґрунтя для формування нового конституційного порядку та створено умови для еволюції системи публічного управління. Основний Закон закріпив принципово нові правові засади існування комунальної власності, визначивши її як самостійну форму власності, що належить відповідним територіальним громадам. Подальший розвиток інституту комунальної власності отримав нормативне закріплення після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким було визначено її склад і механізми реалізації. На відміну від поширеної міжнародної практики, в Україні КМ сформувалося переважно шляхом безоплатної передачі об'єктів із державної у власність ТГ.

Система управління комунальною власністю має бути зорієнтована на виконання двох ключових завдань. По-перше, вона покликана забезпечувати матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування, гарантувати захист інтересів ТГ як цілісного соціально-економічного утворення та населення як споживача комунальних послуг. По-друге, управління має сприяти ефективному використанню майнового комплексу в умовах ринкової економіки, розвитку підприємницької ініціативи, процесів демонополізації та господарської самостійності суб'єктів. Водночас практика діяльності ОМС засвідчує наявність суттєвих проблем, пов'язаних із браком фінансових ресурсів для утримання, оновлення та розвитку об'єктів комунальної власності. Обмеженість місцевих бюджетів і їх залежність від трансфертів з державного бюджету зумовлюють недостатній рівень інвестицій, унаслідок чого значна частина КМ залишається економічно збитковою. Це актуалізує потребу у впровадженні більш результативних управлінських підходів.

Комунальна власність відповідно до Конституції України є матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування, а її суб'єктами визнаються територіальні громади, об'єднані постійним проживанням у межах адміністративно-територіальних одиниць. Власність як категорія відображає не лише наявність майна, а й систему соціально-економічних і правових відносин щодо його володіння, користування та розпорядження. Саме ОМС від імені громади здійснюють управління КМ у межах наданих законом повноважень. У цьому контексті комунальна власність має розглядатися як ключовий ресурс соціально-економічного розвитку територій, що потребує перетворення на дієву колективну й корпоративну форму власності, спроможну забезпечити життєдіяльність громади та задоволення її сукупних потреб.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ У ГРОМАДАХ

2.1. Міжнародний досвід управління комунальним майном у громадах

Міжнародна практика свідчить, що процеси децентралізації та інституційного зміцнення місцевого самоврядування стали визначальними рисами сучасного етапу суспільного розвитку, зокрема для держав Центральної та Східної Європи. Рівень ефективності та динаміка трансформацій у системі місцевої влади в країнах Центральної Європи розглядаються як ключовий елемент стратегічного курсу європейської інтеграції, який нерозривно пов'язаний із гармонізацією національного законодавства з правовими стандартами Європейського Союзу. У цьому контексті реалізація євроінтеграційних заходів України та впровадження структурних реформ виступають важливою суспільно-політичною основою для комплексного залучення органів державної влади, інститутів місцевого самоврядування та громадськості до процесів державотворення [29].

Проблематика становлення та розвитку муніципальної економіки посідає провідне місце серед актуальних економічних викликів держави, що зумовлено відновленням і розвитком інституту місцевого самоврядування. Територіальні громади – міські, селищні та сільські – отримали ширші можливості для формування самостійної економічної політики, відносно незалежної від центральних органів влади. Водночас така автономія у здійсненні соціально-економічних функцій потребує від органів місцевого управління максимально ефективного використання власного потенціалу, ресурсної бази та управлінських інструментів.

В Україні формування нормативно-правового механізму управління об'єктами комунальної власності здійснювалося з урахуванням напрацювань

економічно розвинених країн Західної Європи, а також Сполучених Штатів Америки і Канади. Зокрема, було інституціоналізовано комунальну власність як окремий та рівноправний вид власності, закріплено статус ТГ як суб'єктів права власності на КМ, а також впроваджено загальновизнані форми його використання, серед яких оренда, приватизація, концесійні механізми, оперативне управління, господарське відання та реалізація корпоративних прав. Разом із тим досвід постсоціалістичних держав, у яких трансформаційні процеси розпочалися раніше, свідчить, що створення повноцінної фінансово-матеріальної основи муніципального сектору є тривалим процесом, який потребує стабільної правової системи та усталених традицій автономного функціонування місцевих інституцій. На сучасному етапі одним із найбільш перспективних інструментів лібералізації ринку муніципальних послуг є модель спільного фінансування комунальних підприємств за участі ОМС та суб'єктів приватного сектору на засадах публічно-приватного партнерства. У межах такого підходу передбачається залучення ресурсів, управлінського досвіду та інвестиційних можливостей приватного сектору на договірних засадах для виконання функцій публічної влади уповноваженими державними або муніципальними органами [30]. При цьому до приватного сектору не відносяться підприємства, що перебувають у державній або комунальній власності.

Аналіз функціонування підприємств муніципального господарства у країнах Європи свідчить про їх суттєву роль у формуванні доходної частини місцевих бюджетів. Так, у Франції надходження від діяльності комунальних підприємств забезпечують близько 15 % загального обсягу муніципальних доходів, причому їх частка зростає у громадах меншого розміру. Для малих комун значну частину фінансових надходжень формують підприємства, що здійснюють експлуатацію місцевих лісових ресурсів [31].

У Болгарії ОМС здійснюють управління низкою комерційних підприємств, які, як правило, перебувають у повній муніципальній власності та надають ключові послуги місцевому населенню. Типовим прикладом є компанії

міського транспорту, відповідальні за організацію пасажирських перевезень місцевого значення; у великих муніципалітетах до сфери управління також належать таксомоторні підприємства. Крім того, практично кожна болгарська громада контролює спеціалізовані компанії розвитку та інфраструктури, які забезпечують збирання та утилізацію відходів, благоустрій територій, утримання житлового фонду, парків і орендних об'єктів.

На відміну від такої моделі, в Україні ОМС під час вирішення аналогічних завдань переважно надають перевагу залученню приватних компаній. Водночас досвід сусідніх країн засвідчує, що використання підприємств комунальної власності є доцільним не лише з економічних міркувань, а й з позицій соціальної ефективності, оскільки сприяє створенню додаткових робочих місць, підвищенню якості контролю за наданням послуг населенню та реалізації ключових функцій місцевої влади. У зв'язку з цим поряд із приватними суб'єктами господарювання доцільним є активніше залучення комунальних підприємств до процесу надання муніципальних послуг [32].

У Федеративній Республіці Німеччини окрему групу становлять публічно-правові комунальні підприємства, які не наділені статусом юридичної особи та кількісно переважають серед інших організаційних форм. Такі утворення функціонують як структурні елементи публічно-правових корпорацій, унаслідок чого їх управлінська та господарська автономія є суттєво обмеженою, передусім у фінансовій сфері. Інвестиційна діяльність зазначених підприємств здійснюється виключно в межах фінансового плану відповідної громади. Для створення власного підприємства представницький орган громади ухвалює статут, призначає керівника та формує виробничу комісію [32]. Водночас варто підкреслити, що німецька модель є особливо релевантною для України в контексті розвитку громадських підприємств, управління якими, відповідно до положень Конституції України, здійснюється безпосередньо територіальними громадами сіл, селищ і міст [33].

Після об'єднання Німеччини державні міжрегіональні підприємства

були передані у власність ТГ і продовжили діяльність у формі акціонерних товариств зі змішаною структурою капіталу. Переважна більшість таких суб'єктів спеціалізувалася на наданні базових комунальних послуг, зокрема у сферах газо-, електро- та теплопостачання. З метою досягнення економічної синергії зазначені підприємства організовувалися за холдинговим принципом, що дозволяло перерозподіляти фінансові ресурси від прибуткових напрямів до соціально значущих або менш розвинених сегментів діяльності.

Для новоутворених муніципальних підприємств пріоритетними напрямками розвитку стали автоматизація виробничих процесів, активне впровадження сучасних технологій, модернізація системи фінансового управління, розширення переліку основних і додаткових послуг, застосування гнучких механізмів тарифоутворення та нарахування платежів. Важливим завданням також було розширення території обслуговування й робота з різними категоріями споживачів шляхом використання комплексних інформаційно-технологічних рішень, здатних забезпечити підтримку всіх внутрішніх процесів підприємств.

Реалізація зазначених заходів дала змогу муніципальним підприємствам житлово-комунального господарства Німеччини досягти низки ключових результатів, зокрема: підвищення рівня ліквідності та фінансової стійкості суб'єктів господарювання галузі; забезпечення прозорості й результативності механізмів тарифоутворення; оптимізацію витрат та зростання доходної частини; покращення якості надання послуг; формування стабільних і довірчих відносин зі споживачами житлово-комунальних послуг.

На сучасному етапі у більшості зарубіжних держав спостерігається тенденція поступового відходу від протекціоністської політики держави щодо функціонування муніципальних підприємств і переходу до організації їх діяльності на загальних ринкових засадах [34].

У підсумку на рівні ТГ часто формуються муніципальні природні монополії, які є складовими системи підприємств місцевого господарства, оскільки здійснюють експлуатацію об'єктів комунальної власності та

виконують функції виробничої інфраструктури. Від ефективності й узгодженості їх функціонування безпосередньо залежать соціально-економічний розвиток територій і рівень суспільного добробуту. До складу таких підприємств належать санітарно-технічні служби, внутрішньоміський пасажирський транспорт, підприємства комунально-побутового обслуговування, комунальної енергетики, зовнішнього благоустрою, житлові, допоміжні промислові та ремонтні організації.

В управлінській практиці застосовуються різні підходи до регулювання діяльності муніципальних природних монополій. Зокрема, у Канаді, Сполучених Штатах Америки та Японії поширеним є метод «витрати плюс прибуток», який передбачає компенсацію операційних і капітальних витрат, а також отримання нормативного прибутку на інвестований капітал через тарифні механізми. При цьому базою для визначення норми прибутку виступає обсяг активів або здійснених інвестицій. Аналогічний підхід до формування цін на продукцію природних монополістів використовується і в країнах СНД, що є спадком радянської економічної моделі, за якої держава була єдиним власником, а діяльність таких підприємств більш ніж на 90 % фінансувалася за рахунок бюджетних дотацій [35].

Застосування методу регулювання на основі встановлення «граничного рівня ціни» у сфері природних монополій сприяє формуванню додаткових мотивацій до підвищення ефективності діяльності та оптимізації витрат. За умови досягнення або перевищення показників ефективності, визначених регуляторним органом, суб'єкт господарювання отримує можливість самостійно розпоряджатися частиною додаткового фінансового результату, який виникає як різниця між фактичними показниками прибутковості та нормативно закріпленими значеннями. Це, у свою чергу, посилює рівень фінансової автономії підприємств. Водночас зазначений підхід передбачає спрощення процедур тарифоутворення та перегляду тарифів, що зменшує адміністративне навантаження на регуляторні органи.

Разом із тим, механізм граничного ціноутворення не позбавлений ризиків. У випадку, коли фактична ефективність функціонування підприємства виявляється нижчою за встановлений норматив, виникає загроза фінансової нестійкості або навіть збитковості. Крім того, підприємства можуть бути зацікавлені у максимальному скороченні витрат на початковому етапі регуляторного періоду з метою отримання довгострокової економії. Така поведінка потенційно супроводжується зниженням якості наданих послуг або використанням інформаційної асиметрії для максимізації прибутку.

Слід зауважити, що протягом останніх двох десятиліть у багатьох європейських державах відбувалися процеси лібералізації та поступового відкриття для конкуренції муніципальних мережних ринків. Зокрема, у Німеччині конкурентні механізми було запроваджено у сферах постачання електроенергії та природного газу, телекомунікацій, залізничних перевезень і поштових послуг. Водночас ринок водопостачання залишився переважно монополізованим на регіональному рівні та функціонує через підприємства комунальної або публічної форми власності. З метою запобігання зловживанню монопольним становищем, а також для виявлення резервів зниження витрат і тарифів, регуляторні органи застосовують інструменти бенчмаркінгу. Сутність цього підходу полягає у порівняльному аналізі діяльності підприємств з метою визначення потенціалу підвищення їхньої ефективності та можливого обсягу економії фінансових ресурсів [34].

У практиці управління та використання комунально-майнового комплексу найбільш поширеними є такі форми залучення приватного капіталу:

- підрядні контракти, що мають короткостроковий характер і передбачають виконання визначених робіт без покладання на підрядника відповідальності за кінцевий результат надання послуг;

- контракти на управління, за якими приватний партнер, окрім управлінських функцій, бере на себе ризики, пов'язані з організацією надання послуг;

– орендні відносини, у межах яких відповідальність інвестора зростає через необхідність утримання та управління інфраструктурними об'єктами.

Найбільш комплексною формою є концесія, що передбачає обов'язкове здійснення інвестицій у реконструкцію або створення інфраструктури з подальшим поверненням об'єкта у державну власність після завершення строку дії договору. Залежно від умов реалізації, концесійні угоди можуть набувати різних форм, зокрема:

– BOT (build-own-transfer), що передбачає будівництво, експлуатацію та подальшу передачу об'єкта державі;

– ROT (reconstruct-operate-transfer), у межах якої здійснюється реконструкція з наступною експлуатацією і передачею;

– а також BOO (build-own-operate), за якою інвестор будує об'єкт, володіє ним та здійснює управління без зобов'язання повернення активів державі після завершення строку дії угоди, беручи на себе всі інвестиційні зобов'язання відповідно до умов ліцензування [36].

Водночас практика публічно-приватного партнерства характеризується національними особливостями. Так, у Сполучених Штатах Америки застосовуються різноманітні моделі партнерства, серед яких:

– схеми «будівництво-експлуатація-передача» або «будівництво-передача-експлуатація»;

– моделі, за яких право власності на об'єкт залишається за приватним партнером;

– угоди з експлуатації та утримання або управління інфраструктурою при збереженні права власності за публічною стороною;

– фінансовий та оперативний лізинг;

– механізми продажу із зворотним лізингом;

– договори оренди або купівлі з подальшою модернізацією та експлуатацією;

– проєкти «під ключ», а також інші гібридні форми взаємодії між державним і приватним секторами [30].

У практиці більшості економічно розвинених держав управління комунальною власністю ґрунтується на чітко окресленій соціальній орієнтації. Такий підхід знаходить відображення насамперед у формулюванні стратегічної мети управлінської діяльності, яка полягає у забезпеченні максимально можливого рівня задоволення суспільно значущих потреб населення. У зв'язку з цим будь-які управлінські рішення щодо трансформації форм власності або зміни майнових відносин приймаються виключно після всебічної оцінки їх потенційних соціальних наслідків.

Узагальнення зарубіжного досвіду дає підстави виокремити декілька моделей управління муніципальною власністю залежно від кола суб'єктів, залучених до цього процесу [37]. Зокрема, управління може здійснюватися безпосередньо територіальною громадою шляхом участі населення у референдумах; представницькими ОМС через ухвалення нормативно-правових актів, що визначають порядок володіння, користування та розпорядження КМ; виконавчими органами місцевої влади, які реалізують повноваження з оперативного управління відповідними об'єктами; комунальними підприємствами; а також іншими суб'єктами господарювання, що володіють корпоративними правами у сфері управління майном муніципальних утворень.

У контексті реалізації ключових завдань управління комунальною власністю у міжнародній практиці виокремлюються такі базові напрями діяльності: формування та регулювання сприятливого зовнішнього середовища для надання якісних послуг населенню; розвиток виробничої, соціальної та економічної інфраструктури; запровадження ефективних інструментів місцевої податкової політики; а також забезпечення належного рівня захисту соціальних, екологічних та інших публічних інтересів ТГ.

Підвищення результативності використання об'єктів комунальної власності, з урахуванням напрацювань зарубіжних країн, передбачає концентрацію прямого управління з боку ОМС лише на тих сферах місцевого господарства, діяльність яких безпосередньо спрямована на задоволення потреб населення. Взаємодія ж із комунальними підприємствами

економічного спрямування доцільно будувати виключно на договірних засадах із застосуванням економічних важелів регулювання, зокрема податкових механізмів, встановлення граничних рівнів тарифів і цін, надання фінансово-кредитної підтримки тощо [37].

Міжнародний досвід розвитку систем управління комунальною власністю свідчить про відсутність універсальної моделі, оскільки кожна держава формує власну, адаптовану до національних і локальних умов систему. Водночас практика підтверджує, що ефективне управління у цій сфері можливе за умови виконання органами місцевої влади низки принципів завдань. До них належать чітке розмежування об'єктів державної та комунальної власності із формуванням повного переліку майна, що належить ТГ; проведення суцільної інвентаризації комунальних активів з метою оцінки їх вартості, витрат на утримання та рівня доходності; класифікація об'єктів за критеріями специфіки управління, а також прибутковості чи збитковості.

Крім того, важливого значення набуває визначення пріоритетних напрямів, форм і механізмів використання КМ відповідно до стратегічних цілей розвитку міста; розробка інструментів підвищення ефективності управління із залученням сучасних фінансових та управлінських технологій; організація системного контролю за збереженням і використанням майна та діяльністю управлінського персоналу; активне регулювання землекористування як одного з ключових джерел наповнення місцевих бюджетів; надання переваги орендним відносинам над відчуженням нерухомості; а також регулярне здійснення комплексної оцінки земельних ділянок і об'єктів нерухомого майна, що слугує базою для визначення орендної плати та податку на майно [29].

Проведене узагальнення зарубіжних практик дає підстави стверджувати, що управління майновими ресурсами ТГ у різних країнах реалізується через багатоманітні організаційні моделі. Зокрема, поширення набули процеси формування та розвитку муніципальних підприємств (Франція, Швеція), а також розбудова муніципального господарства із застосуванням механізмів

прямого управління, муніципально-підрядної, муніципально-орендної систем і концесійних форм (Бельгія, Данія, Нідерланди, Португалія, Франція). Окреме місце займає договірна модель організації муніципального господарства, що ґрунтується на використанні адміністративного договору (ФРН) [38].

Практика іноземних держав переконливо свідчить про об'єктивну потребу безперервного оновлення та адаптації систем управління майном ТГ, зумовлену динамічними трансформаціями національних економік. За таких умов ключовим завданням органів публічної влади є своєчасне реагування на зазначені зміни та вибір найбільш результативних управлінських інструментів, здатних забезпечити підвищення ефективності функціонування майнового комплексу і якості надання публічних послуг. Водночас слід підкреслити, що діяльність відповідних управлінських структур має бути спрямована не лише на систематичний контроль рівня послуг для населення, а й на розвиток стабільної та відкритої взаємодії з громадськістю.

2.2. Існуючий стан управління комунальним майном у Полтавській міській територіальній громаді

Населений пункт має функціонувати як самостійний господарюючий суб'єкт, спроможний вирішувати питання місцевого значення за рахунок коштів місцевого бюджету та раціонального використання об'єктів комунальної власності. Специфіка комунальної власності полягає у її подвійній природі. З одного боку, ОМС використовують КМ як інструмент впливу на господарську діяльність суб'єктів підприємництва в інтересах ТГ та як джерело наповнення місцевих бюджетів. З іншого боку, комунальна власність виконує соціальну функцію, забезпечуючи задоволення колективних потреб населення, зокрема у сфері благоустрою, пожежної безпеки, громадського транспорту та інших суспільно важливих послуг. У цьому зв'язку комунальна власність поєднує принципи економічної доцільності та соціальної корисності.

ОМС, як правило, вважаються більш ефективними управлінцями майна місцевого значення порівняно з органами державної влади. При Полтавській міській раді функціонує Управління майном комунальної власності міста, яке, на даний момент, очолює Курнакова Наталія Олександрівна. Водночас у процесі реалізації їх повноважень необхідно враховувати, що просте розширення переліку об'єктів комунальної власності має суперечливий характер і не завжди призводить до підвищення ефективності управління. Надмірне збільшення кількості таких об'єктів може негативно позначитися на результатах господарської діяльності підприємств і установ, а також обмежити спроможність ОМС належним чином виконувати покладені на них функції.

Специфічні риси комунальної власності зумовлені передусім складністю та багатоаспектністю її об'єктного складу. З одного боку, такі об'єкти мають чітко визначене цільове призначення, оскільки орієнтовані на розв'язання питань місцевого значення, пов'язаних із забезпеченням житлово-комунальних, соціально-культурних і побутових потреб населення. Водночас КМ характеризується багатофункціональністю, адже воно залучається до реалізації широкого спектра завдань територіального розвитку. Зокрема, відповідні об'єкти використовуються як інструмент формування дохідної частини місцевих бюджетів шляхом їх відчуження або надання в оренду, сприяють зміцненню соціальної інфраструктури через розвиток систем соціального захисту та забезпечення зайнятості населення, а також відіграють важливу роль у розбудові інженерної інфраструктури територій, включно з транспортними, інформаційними та комунікаційними мережами. Крім того, комунальна власність виступає чинником стимулювання малого і середнього підприємництва та формування ринкової інфраструктури на місцевому рівні [41].

Перелік майна, що може перебувати у комунальній власності, зумовлюється обсягом повноважень ОМС та необхідністю створення матеріальних передумов для здійснення ними власних функцій. В окремих випадках на ОМС покладається обов'язок забезпечення умов для надання

населенню визначених послуг, що передбачає розвиток відповідної інфраструктури, яка може перебувати й в інших формах власності. З огляду на це, доцільність віднесення конкретних об'єктів до комунальної власності визначається з урахуванням функціонального призначення та потреб ТГ.

Науковці Є. Аніміца та А. Тертишний акцентують увагу на тому, що багаторівневий і складний характер притаманний не лише об'єктам, а й суб'єктам комунальної власності. Беззаперечним є те, що первинне право володіння, користування та розпорядження КМ належить членам ТГ, яка виступає власником першого рівня [42]. Разом із тим у практичній площині реалізація зазначених прав має переважно формальний характер. Населення як власник КМ бере участь у здійсненні відповідних повноважень опосередковано, делегуючи функції користування та розпорядження органам місцевого самоврядування. Останні реалізують ці повноваження самостійно, шляхом ухвалення нормативно-правових актів у межах і порядку, визначених чинним законодавством [43].

У результаті фактичні майнові правомочності щодо комунальної власності зосереджуються не безпосередньо у місцевого населення, а в обраних ним органах і посадових особах місцевого самоврядування, які набувають статусу суб'єктів права комунальної власності другого рівня. За таких умов управління КМ за своєю суттю набуває ознак відносин типу «принципал-агент».

Важливою характеристикою комунальної власності є також її монопольна природа, яка має подвійний зміст. З одного боку, концентрація значної частини ресурсів і повноважень у межах єдиного суб'єкта управління створює можливості для реалізації узгодженої політики місцевого розвитку та забезпечення відносно збалансованого функціонування різних сфер життєдіяльності громади. Це дозволяє здійснювати внутрішній перерозподіл фінансових ресурсів, зокрема спрямовувати доходи від прибуткових комунальних підприємств на підтримку соціально значущих, але малорентабельних галузей, таких як освіта, охорона здоров'я чи соціальний

захист. З іншого боку, монопольний характер комунальної діяльності породжує ризики, притаманні будь-якому монополізму, що може негативно позначатися на ефективності управління та якості надання послуг населенню [44].

Спираючись на логіку етапності реалізації процесів управління корпоративною власністю та муніципальними фінансами, доцільно виокремити послідовні стадії управління об'єктами комунальної власності [45].

– *інвентаризація* охоплює збирання, систематизацію та опис інформації про наявні об'єкти комунальної власності. На цьому етапі формується масив відомостей щодо кількісних і якісних параметрів активів, їх вартості, техніко-технологічних характеристик, правового статусу та суб'єктів прав власності. Завершальним результатом інвентаризації має стати створення та постійне ведення повноцінного реєстру КМ.

– *облік* передбачає функціонування впорядкованої системи збору, накопичення, оброблення, класифікації та узагальнення даних, що відображають стан і характеристики об'єктів комунальної власності як у кількісному, так і в якісному вимірах.

– *оцінка* полягає у визначенні ринкової вартості активів залежно від можливих сценаріїв їх використання, зокрема передачі в оренду, довірче управління, відчуження, реструктуризації або іншого господарського застосування.

– *аналіз потенціалу використання* спрямований на розроблення альтернативних варіантів залучення об'єктів комунальної власності до господарського обігу та їх економічне обґрунтування з урахуванням соціально-економічних пріоритетів ТГ.

– *планування використання* передбачає визначення стратегічних цілей розвитку комунальних активів у контексті загальних завдань соціально-економічного розвитку регіону. Управління такими активами має здійснюватися в межах стратегічного плану, важливою складовою якого є їх класифікація. Зокрема, у світовій практиці (досвід м. Денвера, США) активи групуються за цільовим призначенням на ті, що безпосередньо використовуються органами місцевої влади, соціальні та залишкові.

– *організаційні процедури* охоплюють формування інституційних засад управління комунальною власністю. Ефективна модель передбачає централізацію відповідних функцій шляхом створення спеціалізованого органу, відповідального за розроблення механізмів управління активами. Основні операції з майном (придбання, експлуатація, відчуження) мають бути формалізовані у нормативно-правових актах із чітким визначенням відповідальних суб'єктів.

– *контроль та аудит* спрямовані на узагальнення й аналіз результатів використання об'єктів комунальної власності та ефективності управлінських рішень. Перевірка покликана забезпечити відповідність реалізації управлінських планів визначеним цілям, а аудит виступає інструментом постійної оцінки застосовуваних методів управління, рівня надання послуг і можливостей подальшого вдосконалення.

– *регулювання* здійснюється на всіх стадіях управлінського циклу та полягає у коригуванні управлінських рішень залежно від результатів контролю та змін зовнішнього середовища.

Окрім зазначеної деталізації, стадії управління комунальною власністю можуть бути агреговані у кілька укрупнених етапів. Зокрема, науковці виокремлюють: по-перше, збирання та опрацювання інформації про об'єкти і суб'єктів власності, а також формування системи їх реєстрації, що є необхідним для економічного аналізу та визначення потреб у фінансуванні; по-друге, аналіз орендованих об'єктів комунальної власності й поточний технічний контроль будівель, земельних ділянок та нерухомого майна; по-третє, контроль та оцінювання результативності розпорядження об'єктами і активами комунальної власності [46].

Окремі науковці пропонують структурувати інструментарій управлінського впливу на об'єкти комунальної власності, виокремлюючи три базові методи: організаційно-правовий, організаційно-економічний та фінансовий [47]. Організаційно-правовий метод характеризується нормативно-регулятивним і розпорядчим впливом на суб'єктів майнових відносин, що

реалізується через прийняття актів ОМС. З урахуванням наданих повноважень у сфері управління та розпорядження КМ до таких актів належать рішення, розпорядження та накази, якими визначаються правила, процедури й механізми управління об'єктами комунальної власності, а також умови їх приватизації чи набуття у власність. У межах цього методу застосовуються такі управлінські інструменти, як створення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств і установ, передача майна у господарське відання, оренду чи довічне управління, приватизація та інші форми розпорядження КМ.

Організаційно-економічний метод спрямований на регулювання майнових відносин і процесів управління комунальною власністю шляхом впливу на економічні інтереси учасників цих відносин. Його реалізація відбувається із застосуванням інструментів грошово-кредитної політики, бюджетного та податкового регулювання. До зазначеної групи належать як класичні управлінські функції – планування, організація, облік і контроль, проведення інвентаризації майна, кадрове забезпечення, – так і сучасні інструменти управління, зокрема маркетинг, аудит, оцінка ефективності використання майна, ринкова оцінка об'єктів, а також формування інформаційного забезпечення у сфері управління комунальною власністю.

Фінансовий метод охоплює інструменти, що забезпечують управління КМ з урахуванням формування, розподілу та використання доходів, отриманих у процесі його експлуатації. Застосування цього методу сприяє зменшенню навантаження на видаткову частину місцевого бюджету, зростанню бюджетних надходжень від використання комунальної власності, а також прогнозуванню дивідендів від участі ОМС у капіталі господарських товариств та інших фінансових надходжень.

Сукупність інструментів господарської політики у сфері управління комунальною власністю доцільно розглядати як цілісну систему відносин власності, що зумовлює необхідність їх узагальнення та групування у межах чотирьох основних блоків [10]. Перша група охоплює процеси формування або трансформації складу комунальної власності. Зазначений процес може

реалізовуватися різними шляхами, зокрема через передачу майна у комунальну власність у межах роздержавлення, тобто перерозподілу державного майна між формами власності на користь ТГ. Саме цей механізм був домінуючим під час становлення комунальної власності в Україні. Альтернативним шляхом є створення нових об'єктів або будівництво інфраструктурних закладів, проте його застосування обмежується потребою у значних бюджетних ресурсах, дефіцит яких стримує поширення такого підходу у вітчизняній практиці.

До другої групи належать заходи, пов'язані з володінням об'єктами комунальної власності, зокрема формування системи органів управління майном, уточнення та закріплення прав власності, проведення інвентаризації, а також здійснення контролю за цільовим і ефективним використанням майнових об'єктів.

Третя група об'єднує інструменти організації використання КМ, що передбачають його залучення до діяльності комунальних підприємств і установ, визначення порядку та умов експлуатації закріплених за ними об'єктів, передачу майна в оперативне управління суб'єктам господарювання та використання орендних механізмів.

Четверта група включає заходи, спрямовані на організацію розпорядження комунальною власністю, зокрема ліквідацію комунальних підприємств і установ, відчуження або реалізацію їх майна, приватизацію, а також здійснення інших майнових операцій, таких як іпотека, купівля-продаж об'єктів чи участь у спільній господарській діяльності.

Беззаперечним є те, що формування системи управління комунальною власністю можливе виключно з урахуванням стратегічних орієнтирів і пріоритетів розвитку ТГ та діяльності ОМС. Така система має спиратися на сукупність базових принципів, які слугують методологічною основою для розроблення концепції управління. Ключове стратегічне завдання у сфері управління комунальною власністю полягає в забезпеченні максимально раціонального та результативного використання її об'єктів в інтересах ТГ, що

дає змогу не лише нарощувати дохідну частину місцевого бюджету, а й стимулювати розвиток локальної економіки. Досягнення зазначеної мети є можливим лише за умов упровадження комплексного підходу, який передбачає поєднання нормативно-правових та організаційно-економічних механізмів управління.

У цьому контексті система управління комунальною власністю повинна ґрунтуватися на: наявності достовірної та повної інформації щодо складу об'єктів комунальної власності; визначенні їх ринкової вартості та вартості прав користування; формуванні єдиного інформаційного масиву (банку даних) щодо всіх об'єктів КМ; застосуванні повного спектра інструментів, дозволених чинним законодавством, у процесі використання комунальної власності; належному захисті майнових прав ТГ та держави; забезпеченні максимальної економічної віддачі від функціонування об'єктів комунальної власності [48].

Відтак, управління комунальною власністю доцільно трактувати як діяльність ОМС, що здійснюється від імені та в інтересах ТГ в межах законодавчо визначених повноважень і спрямована на формування, володіння, користування та розпорядження об'єктами КМ.

З позиції критерію прибутковості виділяють кілька груп майна ТГ, а саме: майно, що повністю фінансується за рахунок бюджету; майно, закріплене за соціальними та освітніми закладами місцевого підпорядкування; майно установ, які утримуються коштом бюджету; майно підприємств, що отримують бюджетні дотації; майно підприємств та інших суб'єктів господарювання, діяльність яких орієнтована на отримання прибутку з метою наповнення бюджету та розв'язання завдань соціально-економічного розвитку території. Така класифікація створює підґрунтя для диференційованого застосування методів управління КМ, зокрема з урахуванням зарубіжного досвіду [49].

Невід'ємними складовими системи управлінських інструментів у цій сфері мають бути: координація діяльності суб'єктів, що використовують

об'єкти комунальної власності, з метою забезпечення належного рівня життєдіяльності населення громади; регулювання процедур приватизації КМ; передача об'єктів у різні форми управління та користування (оперативне управління, оренда, лізинг тощо); підвищення персональної відповідальності управлінських кадрів різних рівнів за результати функціонування комунального сектора економіки.

Водночас особливе місце серед проблем управління комунальною власністю посідає оцінювання ефективності управлінських рішень і заходів, які застосовуються або плануються до застосування щодо відповідних об'єктів. Зазначене питання вирізняється специфікою, зумовленою особливостями комунальної власності як об'єкта управління. Зокрема, при визначенні економічної ефективності використання КМ, що перебуває у віданні комунальних підприємств та організацій, виникає низка методичних і практичних труднощів. Передусім це пов'язано з тим, що передане в управління майно зазвичай не функціонує як самостійний суб'єкт господарювання, а використовується у складі майнового комплексу підприємства разом з іншими активами, що справедливо підкреслюється у наукових дослідженнях [50]. У процесі експлуатації відбуваються зміни у структурі комунальної власності, зумовлені фізичним зносом, списанням, модернізацією, реконструкцією чи технічним переоснащенням об'єктів. Це, своєю чергою, ускладнює визначення динаміки їх вартості та породжує проблеми розподілу приросту окремих складових між КМ, переданим в управління, та власними активами підприємства [51]. Окреслені обставини зумовлюють необхідність урахування відповідної специфіки при формуванні системи фінансових показників, що використовуються для оцінювання економічної ефективності використання об'єктів комунальної власності.

Висновки до розділу 2

У більшості зарубіжних країн сучасна практика управління муніципальними підприємствами характеризується поступовим відходом від протекціоністської ролі держави та переходом до функціонування на загальних ринкових засадах. На рівні ТГ нерідко формуються муніципальні природні монополії, які входять до системи місцевого господарства та забезпечують експлуатацію об'єктів комунальної власності. Ефективність діяльності таких підприємств безпосередньо впливає на соціально-економічний розвиток територій і рівень добробуту населення. До сфери муніципальної інфраструктури належать підприємства житлово-комунального господарства, громадського транспорту, енергетики, благоустрою та ремонтно-обслуговуючі структури.

Важливим інструментом підвищення результативності управління КМ є залучення приватного капіталу через підрядні відносини, управлінські контракти, оренду та концесійні механізми. У міжнародній практиці поширення набули різні моделі публічно-приватного партнерства, зокрема формати будівництва з подальшою експлуатацією та передачею об'єкта, поєднання права власності й управління, а також модернізаційно-експлуатаційні схеми, що активно застосовуються у США та країнах Європи.

Зарубіжний досвід засвідчує доцільність використання різноманітних організаційних форм управління майном ТГ, включно з розвитком муніципальних підприємств, застосуванням систем прямого управління, орендних і концесійних моделей, а також договірних механізмів на основі адміністративних угод. Динамічні зміни економічного середовища зумовлюють потребу постійного вдосконалення управлінських структур, здатних оперативно реагувати на нові виклики та забезпечувати підвищення якості публічних послуг.

Процес управління комунальною власністю охоплює інвентаризацію й оцінку майна, планування та контроль його використання, правове

регулювання й фінансове забезпечення. Управлінський вплив реалізується через поєднання організаційно-правових, організаційно-економічних і фінансових методів, що дозволяє органам місцевого самоврядування здійснювати повноваження з володіння, користування та розпорядження комунальною власністю в інтересах ТГ.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ У ГРОМАДАХ

3.1. Напрямки підвищення результативності управління комунальним майном у громадах

Закріплене нормами законодавства право ТГ на фінансово-економічну автономію не може бути реалізоване без наявності власної матеріально-майнової бази, управління якою належить до повноважень ОМС та потребує застосування сучасних і результативних управлінських технологій. Саме ефективне використання КМ виступає необхідною умовою забезпечення реальної самостійності громад у вирішенні питань місцевого розвитку. Незважаючи на те, що інститут комунальної власності функціонує в Україні понад два десятиліття, значна частина проблем, пов'язаних з її управлінням, залишається недостатньо врегульованою. Йдеться про наявність прогалин і суперечностей у нормативно-правовому забезпеченні, організаційних моделях, фінансово-економічних механізмах та управлінській практиці ОМС. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває науково-методичне обґрунтування формування сучасної системи управління комунальним майновим комплексом, орієнтованої на досягнення вимірюваних результатів, що передбачає аналіз наявних підходів і визначення найбільш ефективних управлінських рішень.

Наявні позитивні зрушення у сфері управління комунальною власністю не забезпечують комплексного розв'язання існуючих проблем, що зумовлює потребу у пошуку нових управлінських моделей. Стратегічною метою таких трансформацій має стати підвищення економічної та соціальної результативності використання КМ. Перехід до сучасної моделі управління муніципальною власністю передбачає впровадження принципів стратегічного та програмно-цільового управління, орієнтованого на розв'язання конкретних

управлінських завдань із визначенням очікуваних соціально-економічних ефектів, строків їх досягнення, джерел фінансового забезпечення та потенційних ризиків.

Упродовж останніх років спостерігається зростання наукового й практичного інтересу до проблематики ефективності використання КМ. Посилення уваги до цієї сфери значною мірою зумовлене фактами нераціонального використання муніципальних земельних ресурсів, які нерідко передаються в оренду або відчужуються за заниженими цінами, а також незадовільним технічним станом об'єктів комунальної власності, що потребують значних капіталовкладень для відновлення їх функціональної придатності. У науковій літературі виокремлюють декілька підходів до оцінювання ефективності використання КМ, зокрема з позицій отримання доходів, забезпечення суспільної корисності та економії бюджетних ресурсів [52]. Таким чином, одним із ключових завдань розвитку ТГ є підвищення ефективності управління комунальною власністю, що має розглядатися як безперервний процес управлінського аналізу та самокорекції діяльності відповідних органів. Реалізація ефективної системи управління муніципальним майном на сучасному етапі потребує чіткого визначення пріоритетних напрямів, методів, інструментів і механізмів його використання [53].

Об'єкти комунальної власності характеризуються специфічними рисами, які визначають особливості управління ними. З одного боку, вони мають чітко визначене цільове призначення, спрямоване на задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних і побутових потреб населення. З іншого боку, ці об'єкти є багатофункціональними, оскільки залучаються до вирішення широкого спектра питань місцевого значення, зокрема формування доходної частини місцевих бюджетів, розвитку соціальної та інженерної інфраструктури, стимулювання підприємницької активності, підтримки малого і середнього бізнесу, а також формування ринкової інфраструктури території.

Загалом сучасні методологічні підходи до розвитку та реформування соціально-економічних відносин передбачають домінування комунікативної

парадигми [54]. Зазначений підхід ґрунтується на формуванні розгалуженої системи взаємозв'язків між елементами управління місцевою економікою та активному залученні членів ТГ до управлінських процесів. За таких умов суспільне благо громади набуває для її мешканців особистісної цінності й стає підґрунтям для усвідомленої соціальної активності. Окремі вітчизняні дослідники дотримуються позиції, згідно з якою склад комунальної власності ТГ доцільно обмежувати лише тими об'єктами, що безпосередньо забезпечують виконання ОМС функцій із підтримання життєдіяльності відповідної території. Аргументація цього підходу ґрунтується на твердженні, що кількісне розширення переліку об'єктів комунальної власності не завжди корелює зі зростанням результативності функціонування комунального господарства, оскільки надмірна концентрація майнових активів може ускладнювати управлінські процеси та знижувати ефективність управлінських рішень з боку ОМС [55]. Зазначений підхід можна вважати раціональним, адже він враховує обов'язок органів місцевої влади забезпечувати ефективне використання, своєчасне оновлення та збереження КМ, формування стабільних надходжень до місцевих бюджетів, а також створення сприятливого середовища для проживання населення та залучення інвестицій у межах конкретної ТГ [56]. Водночас акцент доцільно зміщувати на вирішення завдань підвищення якості управління вже наявними об'єктами комунальної власності.

Досягнення належного рівня ефективності управління КМ є неможливим за відсутності системного та повного його обліку. У цьому контексті кожна ТГ має бути забезпечена Єдиним реєстром КМ, який охоплював би як об'єкти, що перебувають на балансі, так і майно, передане в оренду та задіяне у реальному секторі економіки. Запровадження такого інструменту сприятиме формуванню цілісного підходу до управління комунальною власністю та дозволить здійснювати електронний облік усіх відповідних об'єктів із фіксацією в реєстраційних базах даних інформації про їх класифікацію, балансову вартість, місце розташування, підпорядкування,

наявні обтяження, а також фінансові й соціальні результати управління. Крім того, це створить підґрунтя для постійного моніторингу стану збереження майна та проведення його регулярної інвентаризації.

З метою реалізації зазначених завдань доцільним є:

- упровадження уніфікованих вимог і строків проведення інвентаризації об'єктів комунальної власності, зокрема комунальних земельних ділянок та визначених прав користування природними ресурсами;
- нормативне закріплення процедур, відповідно до яких уповноважені органи управління КМ зобов'язані забезпечувати своєчасне подання первинної інформації органам місцевого самоврядування та нести відповідальність за її достовірність;
- установлення єдиних стандартів первинного електронного обліку для суб'єктів господарювання комунальної форми власності щодо класифікації об'єктів, їх основних характеристик, оцінки та використання інформаційних систем.

Пріоритетним завданням ОМС є також оновлення матеріально-технічної бази та формування раціональної структури комунальної власності у невиробничій сфері, зокрема в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального захисту й соціального забезпечення, культури та мистецтва. Під безпосереднім управлінням місцевих органів влади мають перебувати ті сегменти місцевого господарства, діяльність яких спрямована на задоволення базових потреб ТГ, зокрема у сферах житлового будівництва, теплопостачання, освітлення, а також на обслуговування внутрішнього й зовнішнього попиту, включаючи водопровідно-каналізаційне господарство та транспорт [57].

У теорії та практиці управління місцевим розвитком зазвичай виокремлюють техноорієнтований і людиноорієнтований підходи. Обидва підходи мають спільну ціль – задоволення потреб людини, однак відрізняються інструментарієм її досягнення та системами оцінювання результативності. Кожному з них властива специфічна сукупність показників ефективності та механізмів зворотного зв'язку, що дозволяють відстежувати ступінь реалізації поставлених цілей.

Техноорієнтований підхід передбачає зосередження переважно на розвитку інфраструктурних елементів як основного засобу задоволення потреб населення. У межах цього підходу домінує припущення, що наявність і розширення відповідної інфраструктури автоматично забезпечує належний рівень задоволення суспільних потреб [58]. У межах зазначеного підходу механізми зворотного зв'язку реалізуються переважно шляхом аналізу техніко-статистичних показників, зокрема таких, як загальна площа введеного в експлуатацію житла, обсяги освоєних бюджетних ресурсів, кількість ліжко-місць у закладах охорони здоров'я тощо. Оцінювання рівня виконання поставлених завдань, а також обґрунтованість прийняття відповідних управлінських рішень здійснюється безпосередньо працівниками органів публічного управління. За умов домінування техноорієнтованого підходу ТГ як кінцевий отримувач публічних послуг фактично усувається від участі в управлінських процесах і формування зворотного зв'язку. Натомість людиноцентрична модель управління фокусується на досягненні кінцевого результату, що полягає у задоволенні потреб та інтересів населення. У такому випадку зворотний зв'язок формується безпосередньо через оцінки громадян і ґрунтується переважно на соціальних, а не суто статистичних даних. Ключовими індикаторами ефективності виступають показники людського розвитку, зокрема тривалість життя, рівень освіти, добробут населення, що може вимірюватися через показник доходу на одну особу, а також рівень задоволеності якістю публічних послуг, станом безпеки та довкілля.

Безпосереднє (пряме) управління передбачає здійснення муніципалітетами прямого керівництва підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності. За такої моделі органи управління формуються шляхом призначення керівників із числа муніципальних службовців, залучення фахівців на контрактній основі або створення колегіальних чи виборних управлінських структур. Муніципально-підрядна модель базується на передачі функцій управління об'єктами комунальної власності приватним виконавцям, які відбираються на конкурсних

засадах і здійснюють діяльність протягом визначеного строку з отриманням частки прибутку. Муніципально-орендна форма застосовується переважно у випадках, коли інші способи використання майна є економічно менш доцільними; при цьому об'єкти комунальної власності передаються в оренду, а орган місцевого самоврядування відмовляється від доходів, отриманих від експлуатації майна, в обмін на стабільні фіксовані орендні платежі.

Муніципальна концесія полягає у наданні органом місцевого самоврядування на визначений строк і на договірних умовах приватному суб'єкту права здійснювати господарську діяльність у відповідній сфері. До переваг концесійних форм публічно-приватного партнерства належать наявність гарантованого кола споживачів послуг та підвищення ділової репутації концесіонера. Водночас серед недоліків виокремлюють високий рівень інвестиційних ризиків для приватної сторони, імовірну політизацію процесу встановлення тарифів, а також ризик втрати об'єкта концесії у разі виникнення конфліктів між сторонами договору. В українській практиці застосування концесійних механізмів у сфері використання майна ТГ залишається обмеженим, а основний обсяг послуг населенню продовжують надавати комунальні підприємства.

Аналіз реалізації законодавчих норм у сфері управління комунальною власністю дає підстави стверджувати, що однією з ключових проблем залишається недостатня практична імплементація сучасних форм і методів управління. В умовах трансформації до ринкової економіки зростає значення організаційно-економічних інструментів, до яких належать рішення ОМС, координація діяльності суб'єктів комунального сектору з метою забезпечення належного функціонування ТГ, передача об'єктів у повне або часткове управління із зацікавленістю, розвиток КМ, регулювання процесів приватизації, реприватизації та демонополізації, а також посилення персональної відповідальності керівників різних рівнів за результати діяльності комунального сектору.

При цьому варто враховувати, що зазначені методи управління можуть мати специфічні особливості залежно від типу та функціонального призначення об'єктів комунальної власності. З метою більш комплексного аналізу доцільно здійснювати їх класифікацію за основними групами, що дозволяє обґрунтувати диференційовані управлінські підходи.

У науковій літературі обґрунтовується існування кількох підходів до класифікації об'єктів комунальної (муніципальної) власності за функціональним призначенням. Водночас найбільш поширеною та узагальненою вважається типологія, відповідно до якої всі об'єкти комунальної власності доцільно групувати у три основні категорії. До першої належать підприємства, установи, організації та інше майно, що постійно або протягом тривалого періоду перебувають у власності адміністративно-ТГ. Другу групу формують суб'єкти господарювання, які внаслідок реорганізації набули корпоративної форми, зокрема акціонерні товариства та інші подібні утворення. Третю категорію становлять об'єкти комунальної власності, що були приватизовані трудовими колективами або відчужені шляхом конкурсного продажу чи аукціону.

Зазначена диференціація зумовлює застосування різних механізмів і методів управління відповідними об'єктами. Управління майном першої групи здійснюється переважно за допомогою адміністративно-організаційних інструментів. Воно передбачає прийняття рішень ОМС щодо призначення керівників комунальних підприємств, установ і організацій із укладенням контрактів, затвердження їх установчих документів, розгляд і схвалення звітів про результати діяльності, контроль фінансово-економічних показників, координацію та регулювання поточної роботи, надання матеріально-технічної підтримки, сприяння міжвідомчій та міжсекторній взаємодії, а також розвиток міжнародних контактів. У сукупності такі дії свідчать про домінування адміністративних методів управління об'єктами цієї категорії.

Щодо другої групи, яка фактично функціонує на засадах корпоративної власності та здійснює діяльність у комерційному секторі, управлінський вплив

ОМС має переважно економічний характер із елементами адміністративного регулювання. Він реалізується через участь у корпоративному управлінні відповідно до частки акцій, контроль цінової політики та асортименту продукції й послуг, визначення пріоритетних замовників у межах виконання комунального замовлення, координацію діяльності комунальних холдингових структур шляхом володіння спеціальними правами («золотою» акцією), а також регулювання земельних відносин.

Управління об'єктами третьої групи, які перебувають у приватній власності внаслідок приватизації або продажу, може здійснюватися з боку ОМС виключно за допомогою економічних важелів. До них належать установлення місцевих податків і зборів, застосування податкових та інших пільг, надання кредитних ресурсів, використання дотаційних механізмів, а також стимулювання інвестиційної діяльності. Застосування таких інструментів створює передумови для активізації процесів нагромадження капіталу, оновлення та модернізації основних фондів, що в перспективі сприяє прискоренню економічного зростання, розвитку соціальної та виробничої інфраструктури, відтворенню робочої сили й зростанню рівня суспільного споживання.

Сучасні умови функціонування ринкової економіки характеризуються посиленням конкурентного тиску, підвищенням вимог до якості управлінських рішень і динамічністю зовнішнього середовища. У такій ситуації ефективність управління комунальною власністю визначається не лише наявністю фінансових ресурсів, а й раціональністю їх використання та узгодження з матеріальними і трудовими чинниками у часовому вимірі. Саме тому в управлінській практиці дедалі ширшого застосування набуває проєктний підхід, зокрема інструменти проєктного менеджменту, які забезпечують досягнення поставлених цілей шляхом збалансування обсягів робіт, ресурсів, термінів реалізації, якості результатів та рівня ризиків.

Застосування проєктного підходу в управлінні майном комунальної власності розглядається як ефективний інструмент підвищення

результативності та цільової спрямованості використання фінансових, матеріальних і організаційних ресурсів, а також як дієвий механізм активізації інвестиційної та ініціативної діяльності вітчизняних і зарубіжних суб'єктів господарювання шляхом використання різних моделей публічно-приватного партнерства. Реалізація інвестиційних проєктів, орієнтованих на розвиток інфраструктури в межах програм інвестиційної діяльності, має довгострокове стратегічне значення для соціально-економічного розвитку регіонів, оскільки формує економічні та інституційні передумови для залучення інвестицій і забезпечення раціонального використання майнових ресурсів ТГ. Ключовою перевагою проєктного підходу є наявність чітко структурованого та погодженого алгоритму дій, сформованого командою проєкту з визначенням функціональних ролей і відповідальності її учасників. Поетапна реалізація запланованих заходів супроводжується постійним моніторингом з боку членів проєктної команди, що дає змогу своєчасно коригувати управлінські рішення та мінімізувати ризики виникнення негативних наслідків у процесі реалізації проєкту.

Однією з найбільш перспективних моделей управління об'єктами комунальної та спільної власності ТГ в Україні є публічно-приватне партнерство, яке в нормативно-правовому полі часто ототожнюється з державно-приватним партнерством. Незважаючи на наявність низки інституційних та організаційних бар'єрів, законодавче регулювання цієї сфери поступово вдосконалюється, що свідчить про зростання уваги держави до розвитку партнерських форм взаємодії публічного і приватного секторів.

Сутність державно-приватного партнерства полягає у делегуванні публічним партнером, зокрема органом місцевого самоврядування, приватному суб'єкту окремих управлінських функцій щодо об'єктів комунальної власності на основі чітко визначених умов співпраці. Така взаємодія ґрунтується на збалансованому розподілі ресурсів, вигод, відповідальності та ризиків і спрямована на підвищення ефективності забезпечення життєво важливих потреб ТГ.

Переваги публічно-приватного партнерства проявляються у формуванні взаємовигідного співробітництва між публічним і приватним секторами, що забезпечує поєднання фінансових можливостей, сучасних технологій та управлінської експертизи з метою підвищення якості та доступності публічних послуг. З одного боку, така модель сприяє дотриманню принципів соціальної відповідальності, екологічної орієнтованості та публічної підзвітності, а з іншого – залучає інвестиційні ресурси, інноваційні підходи до управління та підприємницький потенціал приватного сектору.

Участь приватного партнера в управлінні майновими комплексами ТГ забезпечує впровадження ринкових механізмів господарювання, що створює низку конкурентних переваг. Серед них – оптимізація вартості послуг за умови збереження їх якості, здатність економічно обґрунтовувати співвідношення «ціна–якість», ефективне позиціонування послуг на ринку, гнучке реагування на зміни попиту, доступ до сучасних технологій і професійного менеджменту, а також розширені можливості залучення капіталу та кредитних ресурсів.

Водночас управління комунальним майновим комплексом, спрямоване на забезпечення життєдіяльності ТГ, має виразно соціальну спрямованість, оскільки орієнтується на задоволення публічного, суспільно значущого інтересу. За відсутності чіткого законодавчого закріплення особливого статусу таких сфер як об'єктів підвищеної соціальної відповідальності держави, укладення та реалізація договорів у межах державно-приватного партнерства не може обмежуватися виключно цивільно-правовими механізмами. На відміну від приватного партнера, для якого визначальним є отримання прибутку, публічний партнер виконує соціальні функції та несе відповідальність за гарантоване, своєчасне й якісне надання послуг населенню, що зумовлює необхідність посиленого публічного контролю та комплексного регуляторного підходу до реалізації таких проєктів.

3.2. Забезпечення належного рівня прозорості та відкритості у здійсненні управління комунальною власністю у громадах

У вітчизняній і зарубіжній практиці управління місцевим розвитком значного поширення набули техноорієнтовані підходи. Водночас відсторонення ТГ від процесів організації власного життєвого простору, участі в ухваленні управлінських рішень та здійснення контролю за діяльністю органів місцевої влади формує передумови для корупційних проявів і зумовлює сприйняття такої моделі управління як малоефективної у сфері функціонування комунального майнового комплексу. Подолання зазначених проблем пов'язується з утвердженням принципів відкритості та прозорості управлінських процедур щодо об'єктів комунальної власності, що може бути забезпечено шляхом активного впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у систему публічного управління.

З огляду на виявлені обмеження техноорієнтованого підходу, у демократично розвинених державах дедалі частіше поряд із ним застосовуються людиноорієнтовані управлінські моделі. Їх зміст полягає у використанні соціальних технологій залучення громадян до управління, зокрема через проведення референдумів і консультативних опитувань, організацію громадських слухань і публічних обговорень, реалізацію місцевих ініціатив як інструментів консультацій з громадськістю, а також формування стратегій розвитку територій за участю представників відповідних спільнот. У такому контексті техно- та людиноорієнтовані підходи розглядаються як взаємодоповнювальні. Разом із тим для забезпечення обґрунтованості управлінських рішень результати, отримані в межах людиноорієнтованого підходу, мають бути інституціоналізовані та переведені у формалізовані показники планування діяльності управлінських структур. Одним із ключових індикаторів ефективності людиноорієнтованої моделі виступає індекс людського розвитку, який безпосередньо корелює з реалізацією принципів сталого розвитку, сутність якого полягає у досягненні збалансованості

соціальних, економічних і екологічних процесів. Визначальною ознакою сталого розвитку є його керованість, що зумовлює провідну роль публічних інституцій у забезпеченні відповідних управлінських впливів.

Комунальна власність як різновид колективної власності характеризується специфічними особливостями, закріпленими в чинному законодавстві України, насамперед у частині механізмів управління нею. З одного боку, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», право комунальної власності належить ТГ та передбачає можливість володіння, раціонального й ефективного користування, а також розпорядження майном відповідно до власних інтересів, у тому числі шляхом безпосереднього здійснення цих повноважень. З іншого боку, ОМС, діючи від імені та в інтересах ТГ, виступають суб'єктами управління комунальною власністю та забезпечують отримання доходів від її використання. Таким чином, управління комунальною власністю має дуалістичний характер, оскільки поєднує участь двох суб'єктів – ТГ та ОМС. У цьому контексті кожна громада в Україні формально визнається суб'єктом управління КМ, однак не завжди володіє реальними інструментами та можливостями для повноцінної реалізації таких повноважень.

Активне залучення ТГ до управління об'єктами комунального майнового комплексу сприяє формуванню колективного інтересу до результатів їх функціонування. Міжнародний досвід засвідчує, що така участь забезпечує не лише соціальний ефект, а й економічні результати, зокрема розвиток різних форм самоорганізації у сфері надання послуг, підвищення ефективності їх організації, встановлення прозорих і обґрунтованих тарифів, посилення контролю за якістю послуг, а також формування ощадливого ставлення до КМ. Водночас в умовах сучасної України зазначеним процесам може перешкоджати недостатня готовність ТГ до використання самоврядних механізмів управління окремими об'єктами комунальної власності, що безпосередньо пов'язано з рівнем їх інституційної спроможності до самоврядування загалом.

Наведені аргументи зумовлюють доцільність запровадження в системі управління комунальним майновим комплексом паралельного застосування диверсифікованого підходу, що ґрунтується на сучасних теоріях бізнес-менеджменту та управління ризиками. Такий підхід створює передумови для результативного реагування на ризики, які виникають у процесі забезпечення життєдіяльності ТГ, а також сприяє більш раціональному використанню об'єктів комунальної власності. Його зміст передбачає використання інструментів оренди, передачі майна в управління, концесійних механізмів, реалізацію проєктів державно-приватного партнерства та інших форм інтеграції приватного сектору в управління комунальними активами.

Водночас у практиці управління КМ переважає соціально-функціональний підхід, що зумовлено специфікою самої комунальної власності як публічного ресурсу. Однак у сучасних умовах цей підхід потребує подальшого розвитку та адаптації до актуальних вимог реформування місцевого самоврядування в Україні й трансформаційних економічних процесів. Його вдосконалення передбачає активніше залучення членів ТГ до самоврядних процесів шляхом формування відповідної громадської інфраструктури та розширення можливостей безпосереднього впливу на організацію надання базових послуг; підвищення ефективності діяльності комунальних унітарних підприємств; налагодження міжмуніципальної співпраці у сфері управління об'єктами комунальної власності, зокрема через розроблення та реалізацію спільних проєктів ТГ на засадах міжкомунальної кооперації.

Одним із ключових напрямів модернізації управління майном ТГ є впровадження різноманітних форм інформування населення та залучення громадськості до ухвалення управлінських рішень у цій сфері. Узагальнені результати досліджень Інституту відкритого суспільства (м. Будапешт) засвідчують вагомість участі членів ТГ у процесах підготовки, прийняття, реалізації управлінських рішень щодо комунальної власності, а також у

здійсненні контролю за їх виконанням [65]. Інструментарій впливу ТГ на управлінські процеси, а також форми й технології їх взаємодії з ОМС є різноманітними. Перспективним напрямом вважається використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують реалізацію механізмів електронного врядування. Їх застосування сприяє глибшому розумінню потреб громади та оперативному реагуванню на запити мешканців. Практичним прикладом цифровізації управління КМ є створення електронних реєстрів відповідних об'єктів, що стимулює проведення інвентаризації нежитлових приміщень комунальної власності, потенційно придатних для передачі в оренду, дозволяє виявити додаткові резерви та ідентифікувати чинники, які обмежують їх ефективне використання. Позитивний досвід забезпечення відкритого доступу до інформації про КМ демонструє Львівська міська рада, на офіційному веб-сайті якої оприлюднюються відомості про об'єкти нерухомості комунальної власності, що перебувають на балансі комунальних підприємств [66].

У процесі формування комунального майнового комплексу з урахуванням усіх відповідних майнових прав, обов'язків і господарських операцій органи міської влади виконують не лише функції адміністративного представництва інтересів ТГ, а й виступають повноцінними учасниками економічної діяльності. За таких умов обґрунтованим є застосування партнерських моделей взаємодії між ОМС, бізнес-структурами та громадою на основі чітко визначених і прозорих правил співпраці. Комунальна власність є вагомим ресурсом соціально-економічного розвитку на місцевому рівні, особливо з огляду на те, що в багатьох містах України вона охоплює значну частку наявних виробничих потужностей, будівель, споруд та приміщень [67].

У наукових дослідженнях також наголошується, що важливою формою безпосередньої участі мешканців у процесі управління комунальною власністю є загальні збори громадян. У межах таких зібрань можуть розглядатися питання заслуховування звітів керівників комунальних підприємств, установ і організацій, а також ініціюватися звернення до ОМС

щодо задоволення колективних потреб жителів [68]. Зазначений підхід узгоджується з позицією А.П. Пономаренко, відповідно до якої правосуб'єктність ТГ має похідний характер і формується на основі індивідуальної правосуб'єктності їхніх членів [69].

Окрім цього, ТГ з метою участі в управлінні об'єктами комунальної власності може використовувати інституційні механізми місцевої ініціативи та громадських слухань, зокрема з питань відчуження майна, що має істотне значення для забезпечення суспільних потреб, а також брати участь у формуванні й реалізації місцевих програм приватизації КМ. До поширених форм залучення населення до процесів управління у цій сфері належать соціологічні опитування та анкетування, публічне обговорення проєктів нормативно-правових актів ОМС, проведення громадської експертизи й консультацій. Важливу роль відіграє також участь жителів громади у діяльності дорадчих і консультативних органів – комісій, що утворюються на громадських засадах при органах та посадових особах місцевого самоврядування, громадських рад при місцевих радах, а також фахових об'єднань при виконавчих органах. Водночас зазначені форми здебільшого забезпечують участь окремих груп або членів ТГ в обговоренні управлінських рішень, а не в їх безпосередньому ухваленні, оскільки фактично зводяться до ініціювання розгляду питань місцевого значення у відповідних органах влади.

На сучасному етапі відсутні належні гарантії захисту прав ТГ як власника КМ, оскільки переважна більшість рішень у цій сфері приймається ОМС, тоді як ефективні механізми впливу громади на ухвалення рішень виключно в її інтересах фактично не сформовані. Управління муніципальною власністю розглядається як цілісна система взаємоузгоджених методів і інструментів цілеспрямованого впливу на суб'єкти та об'єкти управління, що реалізуються в межах єдиної політики та орієнтовані на досягнення стратегічних цілей і забезпечення збалансованого розвитку ТГ. Ця система характеризується властивостями, притаманними складним соціально-економічним системам, зокрема структурною неоднорідністю, гнучкістю,

багатофункціональністю, ієрархічністю, адаптивністю та надійністю. Водночас вона має відкритий характер і функціонує із зворотним зв'язком, що обумовлено виборністю ОМС, а також перебуває у постійній та інтенсивній взаємодії із зовнішнім середовищем.

Забезпечення безпосередньої участі громадськості можливе шляхом запровадження інституту громадських кураторів – спеціально уповноважених представників ТГ, наділених функціями контролю за використанням об'єктів комунальної власності, а також через трансформацію уявлень посадових осіб про власну роль у процесі управління. Основним завданням останніх має стати ефективна реалізація рішень, сформованих громадою, із дотриманням принципів повної прозорості та підзвітності діяльності. Відкритість управлінських процесів передбачає повноту, достовірність, доступність і публічність інформації щодо управління КМ.

Змістова сутність відкритості управління комунальною власністю полягає, зокрема, у тому, що вона:

- забезпечує можливість для кожного члена ТГ усвідомлювати механізми управління майном та оцінювати результати відповідних рішень, зокрема щодо напрямів і ефективності використання коштів місцевих бюджетів;
- створює передумови для широкого громадського обговорення, реалізації права на доступ до інформації та врахування позиції громадськості у процесі формування управлінських рішень щодо пріоритетів і розподілу ресурсів;
- посилює відповідальність ОМС за підготовку та реалізацію управлінських рішень у сфері муніципальної власності завдяки зростанню можливостей громадського контролю;
- виступає дієвим інструментом запобігання корупційним проявам;
- сприяє підвищенню рівня довіри населення до ОМС, оскільки прозорість управлінських дій формує підґрунтя для розвитку ефективного соціального партнерства.

При цьому сутність відкритості процесу управління комунальною власністю визначається не лише доступністю інформації для громадськості. Відкритість є необхідною умовою громадської участі в процесах управління, але не достатнім. Методи впливу ТГ на управлінські процеси, технології та форми їх взаємодії з ОМС можуть бути різними. Перспективним є використання сучасних інформаційних технологій, які реалізують інструменти електронного врядування. Їх запровадження дає змогу ясніше розуміти потреби громади і вчасно реагувати на запити жителів. Прикладом використання електронних засобів в управлінні КМ є створення електронного реєстру відповідних об'єктів. Така система спонукає до інвентаризації нежитлових приміщень комунальної власності, що можуть бути передані в оренду, дає змогу виявити додаткові резерви та причини, що перешкоджають їх використанню.

Відкритість управління комунальною власністю, будучи інструментом розвитку демократичних основ, у свою чергу залежить від соціальної та політичної зрілості ТГ, тобто готовності і здатності мешканців міста здійснювати громадський контроль за процесом управління комунальною власністю і брати участь в ухваленні рішень з питань формування політики управління КМ. Виходячи з цього, можна відмітити, що відповідальність за підвищення ефективності управління комунальною власністю і як наслідок, за підвищення якості життя ТГ, залежить і від самих громадян, від їх бажання і здатності самоорганізовуватися і реалізовувати дане їм право на участь в процесах управління. Також з метою належної гарантії прав ТГ як власників майна, вважаємо за доцільне окреслити коло питань, які, хоча і можуть вирішуватися відповідними місцевими радами, однак, з обов'язковим проведенням на етапі підготовки відповідних рішень громадських слухань або інших форм участі громадян, у тому числі, залучення громадян до участі у погоджувальних, координаційних радах тощо.

Треба акцентувати увагу, що форми участі ТГ щодо здійснення права власності на об'єкти КМ може бути закріплено в статуті громади, враховуючи, що в статуті слід конкретизувати основні законодавчі норми, які мають

відношення до самоврядування. Така позиція підтверджується методичними роз'ясненнями, наданими органам місцевого самоврядування щодо розроблення статутів «Статут ТГ: яким він може бути?», в яких зазначається, що одним із розділів статуту може бути розділ «Матеріально-фінансова база», в якому визначаються об'єкти відповідної ТГ та особливості правового режиму окремих об'єктів, зокрема, перелік тих об'єктів, що мають виключне значення для задоволення колективних потреб даної ТГ та не підлягають відчуженню без рішення, наприклад, самої ТГ.

Об'єкти та майно комунальної власності не можуть бути вилучені (відчужені) без згоди ТГ або представницького органу місцевого самоврядування від її імені. Передання об'єктів та майна комунальної власності до інших форм власності здійснюється виключно за рішенням представницького органу місцевого самоврядування і, як правило, на засадах купівлі-продажу за цінами, які складаються на ринку нерухомості, майна та землі. Відчуження об'єктів та майна комунальної власності, які мають особливо важливе значення для ТГ, здійснюється лише за рішенням місцевого референдуму. Перелік таких об'єктів затверджується рішенням представницького органу місцевого самоврядування або передбачається в статуті.

ТГ безпосередньо шляхом референдуму або за рішенням представницького органу місцевого самоврядування приймає рішення про доцільність, форми та строки приватизації майна комунальної власності на засадах законодавства України про приватизацію.

Висновки до розділу 3

Перехід до сучасної моделі управління муніципальною власністю ґрунтується на впровадженні принципів стратегічного та програмно-цільового підходів, що передбачають орієнтацію на досягнення конкретних управлінських результатів. У межах такої моделі кожне управлінське рішення

супроводжується визначенням очікуваних соціально-економічних ефектів, часових меж їх реалізації, джерел фінансування та потенційних ризиків.

У практиці управління розвитком територій виокремлюють техноорієнтований і людиноорієнтований підходи. Хоча обидва спрямовані на задоволення потреб населення, вони відрізняються інструментами досягнення мети та критеріями оцінювання ефективності. Техноорієнтований підхід акцентує увагу на розвитку інфраструктури, виходячи з припущення, що наявність відповідних ресурсів автоматично забезпечує належний рівень добробуту. Натомість людиноорієнтований підхід зосереджується на реальному ступені задоволеності мешканців, використовуючи механізми прямого соціального зворотного зв'язку.

Управління об'єктами комунальної власності може здійснюватися з використанням різних організаційних моделей, зокрема муніципально-підрядної, орендної та концесійної. Особливого значення в сучасних умовах набуває публічно-приватне партнерство, яке дозволяє поєднувати ресурси публічного та приватного секторів з метою підвищення якості послуг і впровадження ринкових механізмів управління.

Процес управління КМ має подвійний характер, оскільки поєднує участь ТГ та ОМС. Активне залучення громади до ухвалення управлінських рішень сприяє формуванню відповідального ставлення до використання майна та розвитку колективного інтересу. Важливу роль у цьому відіграють інструменти електронного врядування, місцеві ініціативи, громадські слухання та інститути громадського контролю. Форми участі громади доцільно закріплювати у статуті ТГ з урахуванням чинних норм місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Ухвалення Конституції України заклало принципово нову правову основу регулювання відносин у сфері комунальної власності, закріпивши її як самостійну форму власності, носієм якої є відповідна ТГ. Подальша інституціоналізація спільної власності ТГ відбулася з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому було конкретизовано склад і зміст об'єктів комунальної власності. Система управління КМ має формуватися з урахуванням необхідності забезпечення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, а також підвищення результативності управління комунальним майновим комплексом і раціональності його використання в умовах ринкової економіки. Водночас сучасна практика функціонування значної кількості ТГ свідчить про те, що чимало об'єктів комунальної власності залишаються збитковими, що актуалізує потребу пошуку ефективних управлінських рішень з боку ОМС.

Комунальну власність доцільно розглядати як багатовимірну категорію, що поєднує економічний, соціальний, правовий та управлінський аспекти і характеризується динамічним характером розвитку. Її функціональне призначення полягає у задоволенні різноманітних потреб ТГ, забезпеченні суспільної користі та створенні умов для сталого розвитку як у поточній, так і в довгостроковій перспективі. Комунальний майновий комплекс являє собою сукупність однорідних об'єктів майна у речовино-вартісному вимірі, розміщених у межах території громади та залучених у систему управлінських відносин з метою забезпечення матеріально-економічної самостійності громади, її життєдіяльності й задоволення колективних потреб населення. Управління комунальною власністю слід трактувати як діяльність ОМС, що здійснюється від імені та в інтересах ТГ в межах законодавчо визначених повноважень і спрямована на формування, володіння, використання та розпорядження об'єктами КМ.

У сучасних умовах у більшості зарубіжних країн простежується тенденція відмови від надмірного державного протекціонізму щодо

муніципальних підприємств і переходу до організації їх діяльності на загальних ринкових засадах. На рівні ТГ нерідко формуються муніципальні природні монополії, які входять до системи місцевого господарства та здійснюють експлуатацію об'єктів комунальної власності, виконуючи функції виробничої інфраструктури. Узагальнення міжнародного досвіду свідчить, що управління майном ТГ може реалізовуватися через різноманітні організаційні форми, зокрема шляхом створення і розвитку муніципальних підприємств (Франція, Швеція), застосування моделей прямого управління, муніципально-підрядної, орендної та концесійної систем (Бельгія, Данія, Нідерланди, Португалія, Франція), а також через впровадження договірних механізмів ведення муніципального господарства на основі адміністративних договорів (ФРН).

Управління комунальною власністю характеризується складною багатостадійною структурою та охоплює сукупність взаємопов'язаних процедур. До основних етапів цього процесу належать інвентаризація об'єктів КМ, їх оцінювання, облік і моніторинг використання, аналіз потенціалу ефективного залучення, планування, контроль та нормативно-правове забезпечення управлінських рішень. У наукових дослідженнях пропонується класифікувати інструменти управлінського впливу на об'єкти комунальної власності за трьома основними методами: організаційно-правовим, організаційно-економічним і фінансовим. Зазначені методи утворюють цілісну систему, що повинна застосовуватися комплексно, з урахуванням структурованості суспільних відносин у сфері комунальної власності та їх орієнтації на досягнення спільної стратегічної мети розвитку ТГ.

Управління комунальною власністю характеризується дуалістичною природою, оскільки охоплює взаємодію двох ключових суб'єктів – ТГ та ОМС. За формальними ознаками кожна ТГ в Україні виступає носієм повноважень у сфері управління КМ, однак на практиці далеко не всі громади реалізують ці повноваження в повному обсязі. Активне залучення членів громади до процесів управління об'єктами комунального майнового

комплексу створює передумови для формування стійкого колективного інтересу до ефективного використання та розвитку відповідних ресурсів.

З метою удосконалення управління КМ у Полтавській міській ТГ нами було запропоновано наступні напрямки:

1. Розвивати цифрові інструменти, такі як, Е-аукціони та цифрові платформи. Електронні системи продажу та оренди комунальних активів (зокрема Prozorro.Sale) забезпечують відкритість, рівний доступ учасників ринку та підвищують конкуренцію при розпорядженні майном, що сприяє збільшенню надходжень до місцевих бюджетів. Це, також, сприяє більшій прозорості, бо результати доступні громадськості в режимі реального часу, а також підвищує довіру інвесторів та бізнесу.

2. Продовжити розробку програм з управління КМ – це має бути не просто перелік об'єктів, а системний документ, що включає облік всього майна громади (з основними показниками), оцінку вартості та потенційних доходів, а також план оренди, приватизації, утримання та списання.

3. Залучати громадськість до управління комунальною власністю – це сучасний підхід, де жителі беруть участь у прийнятті рішень щодо використання майна громади. Механізми такої участі можуть бути громадські слухання щодо стратегічних планів, інформаційні портали з даними про активи та доступ до рішень сесій, результатів приватизації тощо.

4. Важливим напрямком є гарантування чітких правових рамок, що визначатимуть правове визначення самого поняття «управління КМ», повноваження ОМС, а також механізми захисту прав власності.

5. Залучення інвесторів до управління об'єктами комунальної власності – шлях до модернізації, реконструкції та створення додаткових доходів. Напрямами використання публічно-приватного партнерства можуть бути модернізація соціальних об'єктів, спільне управління паркувальними майданчиками, розвиток інфраструктури ТОП об'єктів. Ефектами від цього будуть зниження навантаження на місцевий бюджет, інвестиції в розвиток громади, а також зростання якості послуг та сервісів.

6. З метою підвищення якості управлінських рішень та оптимізувати використання ресурсів проводити навчання і сертифікацію фахівців, що працюють з активами громади, це важливий напрямок, який включає курси з публічного управління, тренінги з оцінки майна цифрові навички для роботи з електронними системами тощо.

7. Проводити оцінку результативності використання майна за ключовими показниками, включно з фінансовими результатами, якістю послуг, завантаженням активів. Необхідно оцінювати рентабельність окремих об'єктів, ефективність системи оренди, а також динаміку доходів/видатків.

Щоб забезпечити баланс економічної ефективності й соціального ефекту треба удосконалити управління майновим комплексом відповідно до стратегії сталого розвитку Полтавської міської громади, з урахуванням екологічних обмежень, соціальних потреб та інфраструктурного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Голинська О.В. Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги//Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ: спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України / голов. ред. М. М. Іжа. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 3 (63). С. 98-105.
2. Про власність : Закон України від 7 лютого 1991 року №697-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> (дата звернення: 7.11.2025).
3. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю : Постанова КМУ від 5 листопада 1991 р. №311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-91-п> (дата звернення: 10.11.2025).
4. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 7.11.2025).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 7.11.2025).
6. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/ed20060220/stru> (дата звернення: 7.11.2025).
7. Про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» : рішення Конституційного Суду України від 20 черв. 2007 р. у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності). *Офіційний вісник України*. 2007. №48 Ст. 1991.
8. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2016. 248 с.
9. Романова Н.Г. Оптимізація управління комунальною власністю

територіальних громад в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління* : науково-виробничий журнал. 2018. №1. С. 157-162.

10. Сментина Н.В. Характеристика системи управління комунальною власністю в Україні. URL: <https://surl.li/pkxhnt> (дата звернення: 12.11.2025).

11. Мамонова В., Ольшанський А. Підвищення ефективності використання матеріальної основи місцевого самоврядування: запровадження концесійних відносин. *Public policy and administration*. 2021. Т.10. №1. С. 103-114.

12. Процків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень. *Галицький економічний вісник*. 2023. № 2(27). С. 96-102.

13. Гончарова З.В. Розвиток партнерських відносин органів місцевого самоврядування у системі житлово-комунального господарства. *Сталий розвиток міст. Управління проектами і програмами міського і регіонального розвитку* : матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, м. Харків, 14 жовтня 2024 р. Харків : ХНАМГ. 2024. С. 151-154 URL: <http://eprints.kname.edu.Ua/29793/1/74.pdf> (дата звернення: 27.10.2025).

14. Загурська-Антонюк В.Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2023. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1391> (дата звернення: 10.11.2025).

15. 24 громади обмінюються досвідом створення безпекового простору. *U-LEAD з Європою* : веб-сайт. 2023. URL: <https://ulead.org.ua/news/212> (дата звернення: 1.11.2025).

16. Сич Н.А., Чепіга Т.М. Підходи до управління комунальним майновим комплексом міста. URL: <http://academv.gov.ua/ei/ejl5/txts/12SNAMKM.pdf> (дата звернення: 10.11.2025).

17. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. 504 с.

18. Гавриленко А.С. Особливості реформування комунального сектору в умовах фіскальної децентралізації. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2021. № 2(18). С. 31-34.

19. Балишев Г.П., Кумейко Ю.В. Комунальна власність: етапи її формування і основні поняття : навчальний посібник. Луцьк : ФОП В. Чалий. 2022. 226 с.

20. Гуськова І. Особливості управління комунальною власністю як специфічною формою групової власності : URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/3/08.pdf> (дата звернення: 29.10.2025).

21. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент / за ред. А.Ф. Мельника. Київ : Знання, 2006. 420 с.

22. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2021. 248 с.

23. Алексєєв В.М. Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2015. 197 с.

24. Безсмертна Н.В. Загальнотеоретичні питання права власності (поняття, суб'єкти, об'єкти). *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2020. № 38. С. 25-28.

25. Попова К.Г. Категоріальні аспекти управління комунальною власністю громад та їхніх об'єднань: URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2023-3/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 14.11.2025).

26. Бобровська О.Ю., Замковий О.І. Вдосконалення інституціональної бази підвищення ефективності використання комунальної власності. *Економіка та держава*. 2020. № 6. С. 77-79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2020_6_25 (дата звернення: 14.11.2025).

27. Бобровська О.Ю. Теоретико-методологічні засади запровадження корпоративних відносин в управління розвитком муніципальних утворень: дис... д-ра наук держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2017. 397 с.

28. Музика Л. Комунальна власність в Україні: чинне законодавство і законопроекти. *Право України*. 2016. № 11. 63 с.
29. Гуськова І. Б. Сучасний закордонний досвід управління комунальною власністю. *Теорія та практика державного управління*. 2024. Вип. 3. С. 365-373.
30. Використання фінансових інструментів при реалізації місцевих проектів розвитку інфраструктури та енергозбереження : методичний посібник / під заг. ред. І.Ф. Щербини ; USAID. Київ, 2021. 60 с.
31. Лега Ю., Качала Т., Чечетова Н. Вдосконалення управління житлово-комунальним комплексом України в сучасних умовах розвитку національної економіки. Черкаси : ЧДТУ. 2003. 219 с.
32. Мельниченко В. Коли місцеві власті не жебракують. *Віче*. 1997. №11. С. 66-81.
33. Місцеве самоврядування: Організація роботи сільського, селищного голови / А.О. Чемерис та ін. Львів : Ліга-Прес, 2022. 390 с.
34. Алексєєв В.М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку. Чернівці : Технодрук, 2018. 336 с.
35. Логвиненко В. Державне управління функціонуванням і розвитком ЖКГ в Україні : монографія. Тернопіль : СПД Купріянов В.С., 2019. 488 с.
36. Бабак А.В., О.П. Романюк. Ефективне регулювання цін природніх монополістів. *Актуальні проблеми економіки*. 2021. № 1. С. 54-62.
37. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві (Аналітична доповідь до проекту «Програма розробки політики / Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України»). Міжнародний центр перспективних досліджень, 2005. URL: icps.com.ua/doc/ZKHregulreform.pdf (дата звернення: 21.11.2025).
38. Волошенко О.О., Діденко Є.О. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю. *Державне управління: удосконалення та розвиток* 2017. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1031> (дата звернення: 10.11.2025).

39. Чумакова О.В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу : автореф. дис. канд. держ. упр.: 25.00.04. Дніпро : ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2015. 20 с.
40. Філіппов Ю.В., Авдєєва Т.Т. Основи розвитку місцевого господарства. Харків : ФОП В. Присяжнюк, 2024. 264 с.
41. Гончарова З.В., Рибніков Д.Ю. Дослідження питання ефективного управління комунальною власністю в сучасних умовах. *Сталий розвиток міст. Управління проектами і програмами міського і регіонального розвитку* : матеріали Х Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, м. Харків, 29-30 квітня 2024 р. Харків : ХНУГХ, 2024 URL: <http://cdo.kname.edu.ua/mod/resource/view.php?id=70713> (дата звернення: 11.11.2025).
42. Гуськова І.Б. Комунальна власність як ресурс місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 2. С. 144-147.
43. Аніміца Е.Г., Тертишний А.Т. Основи місцевого самоврядування. Харків : В-во «Смарагд», 2021. 392 с.
44. Бабун А.Г. Організація місцевого самоврядування. Вінниця : ВНАУ. 2023. 192 с.
45. Воронін А.Г. Муніципальне господарювання і управління: проблеми теорії і практики. Кривий Ріг : ФОП С. Кононенко, 2022. 279 с.
46. Бандурін А.В., Дроздов С.А., Кушаков С.Н. Проблеми управління комунальною власністю. Дніпро : В-во «Тотус», 2023. 260 с.
47. Адамов Б.И. Проблеми управління комунальною власністю в Україні. *Економіка промисловості*. 2023. №5. С. 10-15.
48. Робертс Н.А. Методичні рекомендації щодо управління державним майном для посадових осіб органів місцевого самоврядування. URL: <https://surl.li/hvdbxr> (дата звернення: 9.11.2025).
49. Груздев В.М. Деякі аспекти управління нерухомістю в місті. *Ефективне управління регіональною економікою* : матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції, м. Вінниця, 12 квітня 2023 р. Вінниця : ФОП С. Сіренко. С. 38-41.

50. Матвійшин Є.Р., Заброцька О.В. Використання майна територіальних громад як засобу для місцевого економічного розвитку. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. Вип. 3(60): у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Лішенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 219-231. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.60.2019.186768>.

51. Тимошик Л. П. Оцінка майна територіальної громади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення. *Modern Economics*. 2021. № 25(2021). С. 148-152. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V25\(2021\)-23](https://doi.org/10.31521/modecon.V25(2021)-23).

52. Приватизація комунального майна в період воєнного стану: методичні рекомендації у сфері земельних ресурсів та комунальної власності. Асоціація міст України. 2023. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/913/8_kom_mayno_2023_metod.pdf (дата звернення: 19.10.2025).

53. Дрогобецький І. Управління муніципальною власністю в Україні та окремих країнах світу: суть, інструментарій. *Вісник Економіки*. 2022. Вип. 1. С. 203–218. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2022.01.203>.

54. Ковальова О.М. Система управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області: стан, проблеми та шляхи вдосконалення. *Теорія та практика державного управління*. 2019. Вип. 4. С. 121-128.

55. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко. Київ : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2025. 1728 с.

56. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / Ю.О. Куц та ін.; за заг. ред. Ю.О. Куца ; НАДУ при Президентові України; Харківський регіональний інститут державного управління. Харків : Віровець А.П.; Апостроф, 2015. С. 266.

57. Матвійшин Є.Г., Дзюрах Ю.М. Результати прогнозування демографічного навантаження на населення працездатного віку в сільській

місцевості в областях України. Демократичне врядування : науковий вісник. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : [www. dv. lvivacademy.com](http://www.dv.lvivacademy.com) (дата звернення: 09.10.2025).

58. Барабаш Т.Г. Комунальна власність у контексті трансформаційних процесів в економіці. *Трансформаційні процеси в економіці держави та регіонів* : матеріали II міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19 квітні 2023 р. Запоріжжя : ЗНУ, 2023. С. 20-21.

58. Рубцов В. Громадський моніторинг якості житлово-комунальних послуг на основі людиноорієнтованих індикаторів. *Якісні житлово-комунальні послуги – загальна справа влади і громади* : зб. матеріалів III всеукр. наук.-практ. конф. з питань самоорганізації населення, Одеса, 17-18 вересня 2017 р. / за ред. В. І. Брудного, А.С. Крупника, А.С. Орловського. Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2017. 120 с.

59. Попович Д.В. Концесія як форма державно-приватного партнерства: сутність, переваги і недоліки застосування. *Економіка: реалії часу*. 2015. № 1 (17). С. 49-53.

60. Павлоградський Д.А., Ніколаєва В.П. Проектний менеджмент як механізм ефективного управління. *Економічні науки*. 2021 URL: <https://surl.li/pkxhst> (дата звернення: 12.11.2025).

61. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зняття регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства в Україні та стимулювання інвестицій) : Проект Закону від 27.11.2014 р. №1058. URL: <https://surl.li/oijfqd> (дата звернення: 11.10.2025).

62. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення: 11.10.2025).

63. Бейко О.В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів. *Державне управління: теорія і практика*. 2024. № 1. URL: <http://www.academy.gov.ua/ejl/txts/Beyko.htm> (дата звернення: 20.10.2025).

64. Рубцов В. П. Про ще одну можливість участі громади у контролі й управлінні. *Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні* : наук.-практ. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. Київ : Атіка, 2023. С. 123-128.

65. From Usage to Ownership: Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe / ed. by Gabor P. ; Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI). Budapest : Open Society Institute, 2003. URL: <http://www.ige.hu/letolt/property/PropertydevolutioninEurope.pdf> (дата звернення: 29.10.2025).

66. Відкриті дані Львова. Комунальна власність. URL : <https://opendata.city-adm.lviv.ua/group/city-property> (дата звернення: 7.11.2025).

67. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ ; Вид-во «Фенікс», 2021. 400 с.

68. Конституційне право України : підручник. Ужгород : В-во «РІК-У», 2023. 536 с. URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/1bac_pravo/Konstytutsiyne-pravo_2023.pdf (дата звернення: 11.11.2025).

69. Пономаренко А. П. Державне регулювання правового та фінансового забезпечення діяльності комунальних підприємств в Україні. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління. 2015. Т. 254, Вип. 242. С. 98-103. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/> (дата звернення: 11.11.2025).

ДОДАТКИ