

**ЗАХОДИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ
ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ
ТА НЕРУХОМОСТІ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

УДК 332.7

Андрєєва О. Ю.

Встановлено необхідність раціонального використання та ефективного управління землями й нерухомістю комунальної власності як основного джерела поповнення місцевих бюджетів. Виявлено проблеми управління земельними ресурсами та нерухомістю міста. Визначено методи й особливості управління комунальним майном міста. Обґрунтовано альтернативні варіанти використання нежитлової нерухомості та земель комунальної власності. Запропоновано рекомендації щодо підвищення результативності використання комунальних земельних ресурсів та міської нерухомості на основі економічно-фінансових, адміністративно-правових, організаційних та інформаційних заходів. Доведено необхідність створення відповідних передумов через реалізацію інвестиційного та бюджетного потенціалу ринку землі й нерухомості, забезпечення його прозорості, нормативно-правове забезпечення легального функціонування і цивілізованого регулювання.

Ключові слова: комунальна власність, міські землі, міська нерухомість, оренда, продаж (відчуження), приватизація, місцевий бюджет.

**МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ
И НЕДВИЖИМОСТИ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

УДК 332.7

Андреева Е. Ю.

Определена необходимость рационального использования и эффективного управления землями и недвижимостью коммунальной собственности как основного источника пополнения местных бюджетов. Выявлены проблемы управления земельными ресурсами и недвижимостью города. Определены методы и особенности управления коммунальным имуществом города. Обоснованы альтернативные варианты использования нежилой недвижимости и земель коммунальной собственности. Предложены рекомендации по повышению результативности использования коммунальных земельных ресурсов и городской недвижимости на основе экономико-финансовых, административно-правовых, организационных и информационных мероприятий. Доказана необходимость создания соответствующих предпосылок через реализацию инвестиционного и бюджетного потенциала рынка земли и недвижимости, обеспечение его прозрачности, нормативно-правового, легального функционирования и цивилизованного регулирования.

Ключевые слова: коммунальная собственность, городские земли, городская недвижимость, аренда, продажа (отчуждение), приватизация, местный бюджет.

**MEASURES ON INCREASING THE EFFECTIVENESS OF USING
LAND RESOURCES AND REAL ESTATE OF COMMUNITY PROPERTY**

UDC 332.7

O. Andriieva

The necessity of the rational use and effective management of land resources and real estate of community property as a basic source of addition to the local budgets is defined. Problems of managing land resources and real estate of the city are revealed. Methods and management features of community property of the city are defined. The alternative variants of using the unoccupied real estate and lands of community property are substantiated. Recommendations on increasing the effectiveness of using the communal land resources and urban real estate on the basis of economic and financial, administrative and legal, organizational and informational measures are given. The necessity of creating corresponding pre-conditions is well-proven through the realization of investment and budgetary potential of the market of lands and real estate, providing its transparency, normative and legal functioning, as well as civilized adjusting.

Keywords: community property, urban lands, urban real estate, lease, sale (alienation), privatization, local budget.

Надходження від використання земельних ресурсів та нерухомості комунальної власності є одним із найбільших джерел поповнення місцевих бюджетів в Україні. Без ринку земель та нерухомості в містах та державі в цілому не може бути ринкової економіки й навряд чи можна вважати цілісним і логічно завершеним перетворення економічних відносин на зразок європейських країн. Отже, земля та нерухомість, розміщена на ній, становитимуть основу для здійснення функцій місцевого самоврядування.

Складність удосконалення регулювання відносин щодо земель та нерухомості комунальної власності зумовлена недостатнім розвитком інфраструктури, розмежуванням і формуванням реєстрів комунальної власності, відсутністю документів на право власності чи користування землею та нерухомістю, неповним проведенням грошової оцінки земель і нерухомості, несвоєчасним оформленням документів на комунальну власність, невідпрацьованістю системи інформаційного забезпечення продажу, неналагодженістю ефективною системи забезпечення повноти сплати податків, орендних платежів, незавершеністю інвентаризації тощо. Зазначені проблеми суттєво ускладнюють порядок обчислення й отримання плати за користування комунальним майном, призводять до втрат місцевих бюджетів.

Серед науковців, які приділили значну увагу дослідженню управління комунальними ресурсами в процесі господарювання міста, слід виділити таких, як: С. Богачов, О. Таран, І. Дідовець, В. Лега, О. Сунцова, З. Русанюк, В. Круглов, С. Морозова [1 – 6] та ін. Дослідження цих авторів були спрямовані на визначення ролі земельних ресурсів та нерухомості комунальної власності в системі господарювання міста. Вони підкреслювали необхідність подальших досліджень підходів до ефективною та якісної системи управління комунальною власністю. Однак питання, що пов'язані з реалізацією громадських інтересів у сфері міського землекористування, використання комунальних земель та нерухомості як фінансово-економічної основи місцевого самоврядування, залишаються актуальним напрямом наукового дослідження.

Отже, метою роботи є розгляд підвищення результативності використання земельних ресурсів та нерухомості міської громади з метою розвитку міського господарського комплексу.

Сьогодні питання раціонального використання й ефективного управління землею та нерухомістю в Україні є найгострішими, що, відповідно, привертає увагу як науковців, політичних діячів, управлінців, так і суспільство в цілому. Особливо це стосується комунального майна, навколо якого розгортається багато суперечок.

Основне призначення об'єктів комунальної власності пов'язане із задоволенням потреб територіальної громади – власника комунального майна.

Комунальна власність з'явилася на початку 90-х років у результаті роздержавлення єдиної форми власності виробничого призначення, що існувала на той момент, – державної. У Цивільному кодексі України від 16.01.2003 р. встановлюється три форми власності: приватна, державна і комунальна [7, ст. 325–327]. Згаданий Закон до об'єктів права комунальної власності відносить "майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді" [7, ст. 327]. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [8, ст. 170], перелік об'єктів (ресурсів) права комунальної власності територіальної громади визначають відповідні сільська, селищна, міська ради. А підставою для набуття права комунальної власності може бути: передача з державної власності у комунальну (відповідно до Закону України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності" [9], Постанови КМУ "Про розмежування державного майна між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)" [10] та Указу Президента України "Про прискорення передачі об'єктів соціальної інфраструктури права державної власності у комунальну власність" [11]; примусове відчуження; прийняття спадщини; створення, придбання, дарування, обмін та інші підстави, передбачені Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" [8].

Серед об'єктів комунальної власності особливе місце посідає нерухомість у цілому та земельні ресурси зокрема.

Доцільність запровадження та/або виокремлення кому-

нальної власності на нерухомість у цілому та землю зокрема, передусім, зумовлена такими причинами:

1. Запровадження комунальної власності є конституційним правом громадян.

2. Місцеві органи самоврядування від імені територіальних громад набувають самостійності незалежності в питаннях володіння, користування та розпорядження нерухомістю.

3. Територіальним органам необхідна матеріальна та фінансова основа для здійснення функцій місцевого самоврядування. Нерухомість та земля як основний засіб виробництва мають слугувати вирішенню загальногромадських потреб як безпосередньо, так і за рахунок одержаних від неї доходів.

4. Забезпечується підвищення безпосередньо соціальної спрямованості використання землі та нерухомості, оскільки комунальна земля й нерухомість забезпечуватимуть лише громадські потреби.

5. Місцеві органи самоврядування одержують можливість самостійно вирішувати питання орендної плати за використання земель та нерухомості комунальної власності, концентрувати ці грошові надходження в місцевому бюджеті, використовувати їх для задоволення громадських потреб.

Схему форм використання комунальної власності та способів залучення інвестицій у міське господарство зображено на рисунку.

Таким чином, комунальна власність на землю та нерухомість покликана слугувати задоволенню потреб територіальних громад, а не загальнодержавних інтересів, яких досить часто не відчують мешканці міст та сіл. Також розмежування нерухомості державної та комунальної власності має принципове значення для досягнення режиму законності у відносинах щодо нерухомості, спланованого розвитку та "відновлення" нерухомості. Цінність комунальної власності полягає в її здатності приносити додатковий прибуток, у першу чергу, органам місцевого самоврядування, насамперед завдяки інфраструктурному облаштуванню територій. Для громади земля та нерухомість як основний засіб виробництва слугуватимуть вирішенню загальногромадських потреб як безпосередньо, так і за рахунок одержаних від неї доходів.

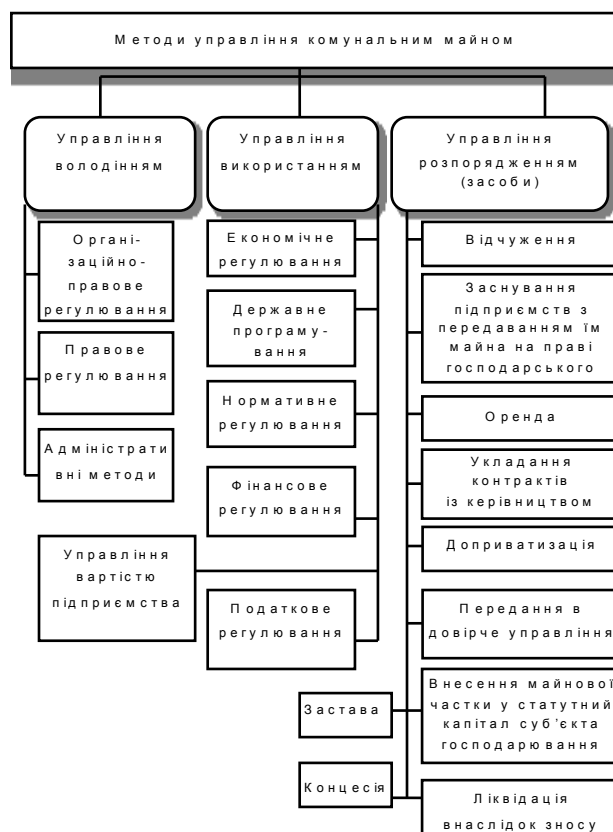


Рис. Методи управління комунальним майном міста

Розпорядження комунальним майном здійснюють відповідні міські ради. Оскільки нерухомість у цілому та земля зокрема є одним із найцінніших і досить обмежених ресурсів територіальної громади, її використання має бути раціональним і максимально ефективним. Існують такі основні варіанти використання нежитлової нерухомості та землі комунальної власності, кожен із яких має свої недоліки й переваги (таблиця).

Таблиця

Альтернативні варіанти використання нежитлової нерухомості та земель комунальної власності [1]

Варіант використання	Переваги	Недоліки
1	2	3
Використання для суспільних потреб міста	Збереження історичної та культурної спадщини, природно-заповідного фонду міста; розвиток соціально-економічної, природоохоронної інфраструктури шляхом збільшення чи зменшення пропозиції можливості регулювання цін у місті	Менші можливості залучення додаткових коштів до міського бюджету; зростання витрат на розвиток комунальних ресурсів міста
Продаж (відчуження у власність громадян та юридичних осіб)	Великі одноразові надходження коштів від продажу; зацікавленість потенційних власників у здійсненні капіталовкладень у поліпшення майна, що купується; перспективи подальшого розвитку вторинного ринку; прискорене вирішення завдань соціально-економічного розвитку міста	Втрата місцевими органами самоврядування можливості контролювати варіанти використання чи забудови проданих об'єктів; відсутність достатніх важелів впливу на власника в разі неефективного використання; темп зростання надходжень до бюджету від сплати земельного податку нижчий, ніж від сплати орендної плати за чинними нормами оподаткування

Закінчення таблиці

1	2	3
Надання в оренду громадянам і юридичним особам	Постійне перебування комунальної нерухомості та землі у власності територіальної громади; постійне надходження орендної плати, її поступове зростання; можливість дострокового розірвання договору оренди або його непоновлення через невиконання орендарем умов договору; контроль за просторовим розвитком міста	Одноразові надходження коштів від продажу права оренди мають місце лише в окремих випадках; слабкий рівень мотивації до дбайливого використання нерухомості й землі та здійснення капіталовкладень у поліпшення орендованих об'єктів з боку орендарів

Частину комунального майна територіальна громада використовує для власних потреб, іншу – або передає в оренду, або продає громадянам і юридичним особам. Отже, на вказаній схемі та в таблиці особливе місце відводиться приватизації й оренді нежитлових приміщень комунальної власності.

Крім того, важливим є питання належного контролю за використанням комунальної власності, виявлення незадіяних у господарський обіг об'єктів нерухомості, що в сукупності істотно підвищить керуваність майном та інформованість органів місцевого самоврядування про наявні в їх володінні комунальні активи.

Організація і здійснення контролю за використанням комунальної нерухомості та землі – це певний циклічний процес, який умовно можна поділити на такі стадії: вибір об'єкта контролю

(землі чи нерухомості, що знаходиться у комунальній власності), збір даних про об'єкт, обґрунтування мети і завдань контролю, вивчення об'єкта на місці, корегування програми обстеження, перевірка, інвентаризація, вивчення документів, оформлення результатів контролю, гласність результатів контролю, розробка заходів, усунення недоліків, контроль за вжитими заходами.

Контроль і нагляд у сфері управління комунальною власністю можуть здійснюватися шляхом: перевірки цільового й ефективного використання майна, а також контролю за його збереженням; забезпечення контролю, в тому числі через формування критерію оцінки ефективності використання комунальної власності; систематичного аналізу фінансово-господарської діяльності комунальних підприємств і вживання дієвих заходів щодо підвищення ефективності їх діяльності; громадського контролю.

Удосконалення управління нерухомістю в цілому та землями комунальної власності зокрема повинне мати комплексний характер [5, с. 200]. Відповідно до означеного доцільно запропонувати комплекс економічно-фінансових, адміністративно-правових, організаційних та інформаційних заходів, використання яких сприятиме підвищенню результативності використання комунальних земельних ресурсів та міської нерухомості.

До економічно-фінансових заходів слід віднести: розробку й реалізацію програми формування ринку землі та нерухомості; запровадження незалежної системи оцінювання; упровадження економічних механізмів стимулювання власників та орендарів щодо збереження та поліпшення стану комунального майна; удосконалення системи компенсацій за завдання збитків власникам чи орендарям унаслідок обмежень щодо їх використання; проведення інвентаризації, ведення моніторингу і реєстру; розробку та впровадження комплексу заходів, спрямованих на забезпечення досягнення своєчасності й повноти плати; встановлення постійного ефективного контролю.

Серед заходів адміністративно-правового характеру мають бути: розробка програми й пакета місцевих нормативних документів, які у межах чинного законодавства дали можливість спростити, удосконалити та зробити прозорим порядок і механізм надання комунальної нерухомості у власність чи користування шляхом внесення змін і доповнень до чинних актів та прийняття нових; запровадження та ефективне використання правових механізмів вилучення комунального майна.

Організаційні заходи включають: завершення формування електронної версії комунальної нерухомості цілому та земель комунальної власності зокрема; прискорення завершення повної інвентаризації всіх об'єктів міста; формування зонінгу населених пунктів.

Інформаційні заходи – це створення механізмів забезпечення прозорості операцій на ринку та вільного доступу до інформації про визначення ринкової вартості об'єктів нерухомості й землі; запровадження системи громадського обговорення інвестиційних проектів розвитку інфраструктури й обслуговування територій тощо.

Таким чином, з метою забезпечення раціонального використання комунальної нерухомості та формування ефективного ринку землі й нерухомості необхідне створення відповідних економічних, організаційних, правових та інших передумов через реалізацію інвестиційного й бюджетного потенціалу ринку землі та нерухомості, забезпечення його прозорості, нормативно-правове забезпечення легального функціонування і цивілізованого регулювання. Реалізація зазначених заходів дозволить отримувати економічний ефект як за рахунок подальшої приватизації нерухомості та землі комунальної форми власності, так і за рахунок збільшення надходжень від орендної плати, забезпечення контролю та своєчасності надходжень від використання комунального майна.

Перелік питань у сфері регулювання комунальних ресурсів, вирішення яких потребує законодавчого вдосконалення, мабуть, не може бути вичерпним. До того ж, постійно з'являються нові проблеми, які потребують оперативного реагування. Вирішення зазначених питань та впровадження конкретних заходів за окресленими напрямками сприятимуть підвищенню ефективності управління ресурсною базою місцевого самоврядування в Україні, його економічному піднесенню, стане запорукою сталого розвитку території, залучення інвестицій для розвитку населених пунктів, збільшення надходжень до бюджетів.

Information about the author

Література: 1. Богачов С. Економіко-математична модель вибору альтернативного варіанта використання міських земель [Електронний ресурс] / С. Богачов, О. Таран. – Режим доступу: <http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php>. 2. Дідовець І. Модювання сценаріїв управління об'єктами комунальної нерухомості / І. Дідовець // Економіст. – 2006. – № 10. – С. 36–39. 3. Лега В. Правові та економічні аспекти розмежування земель державної та комунальної власності / В. Лега // Юридичний журнал. – 2007. – № 7/8. – С. 62–64. 4. Сунцова О. О. Оптимізація бюджетної складової макроекономічного механізму державного і регіонального розвитку / О. О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 12. – С. 45–52. 5. Русанюк З. Основні напрями підвищення ефективності управління землями комунальної власності в Україні / З. Русанюк // Управління сучасним містом. – 2003. – № 10–12 (12). – С. 198–201. 6. Круглов В. В. Проблеми і тенденції управління державним майном в Україні / В. В. Круглов, С. В. Морозова // Економіка розвитку. – 2011. – № 1 (57). – С. 64–66. 7. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – 356 ст. 8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – 170 ст. 9. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України № 147/98-ВР від 03.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – 228 ст. 10. Про розмежування державного майна між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): Постанова КМУ № 311 від 05.11.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=311-91-%EF>. 11. Про прискорення передачі об'єктів соціальної інфраструктури права державної власності у комунальну власність: Указ Президента України № 648 від 15.06.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – 1099 ст.

References: 1. Bohachov S. Ekonomiko-matematichna model vyboru alternatyvnoho varianta vykorystannia miskykh zemel [Electronic resource] / S. Bohachov, O. Taran. – Access mode: <http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php>. 2. Didovets I. Modeliuvannia stseneriiv upravlinnia ob'ektamy komunalnoi nerukhomosti / I. Didovets // Ekonomist. – 2006. – No. 10. – Pp. 36–39. 3. Leha V. Pravovi ta ekonomichni aspekty rozmezhuвання zemel derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti / V. Leha // Yurydychnyi zhurnal. – 2007. – No. 7/8. – С. 62–64. 4. Suntsova O. O. Optymizatsiia biudzhethnoi skladovoi makroekonomichnoho mekhanizmu derzhavnoho i rehionalnoho rozvytku / O. O. Suntsova // Aktualni problemy ekonomiky. – 2012. – No. 12. – Pp. 45–52. 5. Rusaniuk Z. Osnovni napriamy pidvyshchennia efektyvnosti upravlinnia zemliamy komunalnoi vlasnosti v Ukraini / Z. Rusaniuk // Upravlinnia suchasnym mistom. – 2003. – No. 10–12 (12). – Pp. 198–201. 6. Kruhlov V. V. Problemy i tendentsii upravlinnia derzhavnym maynom v Ukraini / V. V. Kruhlov, S. V. Morozova // Ekonomika rozvytku. – 2011. – No. 1 (57). – Pp. 64–66. 7. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy No. 435-IV vid 16.01.2003 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – No. 40–44. – 356 st. 8. Pro mistseve samovriaduvannia: Zakon Ukrainy No. 280/97 V R vid 21.05.1997 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1997. – No. 24. – 170 st. 9. Pro peredachu ob'ektiv prava derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti: Zakon Ukrainy No. 147/98-V R vid 03.03.1998 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1998. – No. 34. – 228 st. 10. Pro rozmezhuвання derzhavnoho mayna mizh zahalnoderzhavnoiu (respublikanskoiu) vlasnistiu i vlasnistiu adm inistratyvno-terytorialnykh odynyt (komunalnoiu vlasnistiu): Postanova K M U No. 311 vid 05.11.1991 r. [Electronic resource]. – Access mode: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=311-91-%EF>. 11. Pro pryskorennia peredachi ob'ektiv sotsialnoi infrastruktury prava derzhavnoi vlasnosti u komunalnu vlasnist: Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 648. vid 15.06.1999 r. // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. – 1999. – No. 24. – 1099 st.

Інформація про автора

Адресса **Олена Юрївна** – канд. екон. наук, доцент кафедри економіки підприємств Донбаської національної академії будівництва і архітектури (86123, Україна, Донецька обл., м. Макіївка, вул. Державина, 2, e-mail: leka-05@mail.ru).

Інформація об авторе

Адресса **Елена Юрьевна** – канд. екон. наук, доцент кафедри економіки підприємств Донбасской национальной академии строительства и архитектуры (86123, Украина, Донецкая обл., г. Макеевка, ул. Державина, 2, e-mail: leka-05@mail.ru).

O. Andriieva – Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of Enterprise Economics of Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture (2 Derzhavyn St., 86123, Makiivka, Donetsk region, Ukraine, e-mail: leka-05@mail.ru).

Рецензент

докт. екон. наук,
професор **Гавкалова Н. Л.**

Стаття надійшла до ред.
08.04.2013 р.

