

Барабаш Т. Г.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту

Міністерства фінансів України,

старший науковий співробітник відділу

методології міжбюджетних відносин

Науково-дослідного фінансового інституту

Міністерства фінансів України

ВПЛИВ ІНСТИТУТУ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У потоках грошових надходжень та витрат, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності, відображений широкий комплекс фінансових відносин органів місцевого самоврядування з фінансово-кредитною системою.

Головним завданням органів місцевого самоврядування в Україні є забезпечення виконання визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” повноважень та надання населенню послуг не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. З цих позицій при формуванні доходів та видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності, мають використовуватися прогресивні форми, методи та інструменти фінансового управління.

Проблема зростання доходів місцевих бюджетів від комунальної власності та оптимізація на цій основі формування її об'єктів потребує нагального вирішення шляхом застосування дієвих інструментів запобігання неефективному здійсненню відповідних видатків місцевих бюджетів. У цьому контексті наголосимо на актуальності ідей О. Д. Василика щодо необхідності ретельного дослідження доходів місцевих бюджетів від майна, що їм належить, та платежів від доходів (прибутку) господарських організацій місцевого підпорядкування¹. Результати аналізу напрямків використання цих коштів мають враховуватися при здійсненні прогнозування економічного та соціального розвитку територіальних громад.

Проблеми формування доходів та видатків бюджетів досліджувалися в наукових працях В. І. Кравченка, І. О. Луніної, М. Г. Чумаченка, С. В. Слухая; з погляду теоретичних та практичних питань становлення бюджетної системи України — у роботах В. М. Опаріна, К. В. Павлюк, С. А. Буковинського, Ц. Г. Огня; у контексті місцевих бюджетів України — у працях О. П. Кириленко.

Метою статті є аналіз формування та використання фінансових ресурсів у комунальному секторі економіки України стосовно місцевих фінансів та місцевих бюджетів.

Важливість проблем формування доходів та видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності, у сучасних умовах зумовлена багатьма чинниками.

¹ *Василик О. Д.* Державні фінанси України: навч. посіб. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К.: Вища школа, 1997. — 383 с.

По-перше, ці проблеми є такими, що стримують розвиток місцевих фінансів в Україні, оскільки частки окремих видів доходів від об'єктів комунальної власності в місцевих бюджетах занадто мізерні. За результатами 2005 р. надходження податку на прибуток комунальних підприємств у багатьох містах становили лише 0,1 % сукупних доходів місцевих бюджетів (м. Миколаїв, Херсон, Черкаси, Кіровоград) або мали нульове значення внаслідок збитків від загальних результатів діяльності цих підприємств (м. Біла Церква, Переяслав-Хмельницький, Судак). У бюджетах обласних центрів вказані надходження відіграють дещо більшу фіскальну роль. Так, у тому ж році в Запоріжжі та Львові надходження комунальних підприємств від податку на прибуток відповідно становили 1,5 та 1,4 %; у Києві та Харкові — 0,9 %. При цьому існує значна різниця щодо їхньої частки в загальних доходах та в розрахунку на одного мешканця в містах України. Наприклад, у 2005 р. у м. Києві комунальні підприємства сплатили 74 377,8 тис. грн податку на прибуток, або 0,9 % всіх надходжень місцевого бюджету, та 27,6 грн у розрахунку на одного мешканця. Водночас у Миколаєві ці значення відповідно становили 522,7 грн; 0,1 %; та 1,0 грн, а в Луганську — 7716,5 грн; 2,3 % та 17,2 грн². Частка податку на прибуток підприємств комунальної власності в цілому по місцевих бюджетах у 2005 р. становила лише 0,8 %. У податкових надходженнях бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджетів міст Києва та Севастополя — 1,0 %, міст обласного значення — 0,9 %, міст районного значення — 0,4 %, районних бюджетів — 0,2 %, селищних — 0,4, сільських — 0,1 %. Також незначними є надходження від інших видів доходів від об'єктів комунальної власності: "...надходження від таких джерел, як кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, а також надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади, досить низькі. Їх частка в місцевих бюджетах не перевищувала 0,6—3,2 % у 2000—2005 рр."³.

По-друге, місцеві бюджети в Україні характеризуються значною незбалансованістю вказаних доходів і витрат.

По-третє, органи місцевого самоврядування проявляють дедалі більшу зацікавленість у збереженні комунальної нерухомості, яка постійно дорожчає, а відтак зростають й орендні платежі до місцевих бюджетів.

По-четверте, видатки, пов'язані з функціонуванням комунальної власності, повинні відповідати принципам соціальної рівності та однаковості можливостей, тобто забезпечувати рівний доступ населення до комунальних послуг, що фінансуються з місцевих бюджетів. Основні з цих видатків — на

² Фінансовий стан міст. 2005 р. / Асоціація України та громад. — К., 2006. — С. 34—37.

³ Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М. Я. Азаров, В. А. Копилов, Л. К. Воронова та ін. — К.: НДФІ, 2006. — С. 260—264.

загальну освіту та охорону здоров'я — розглядають як підвалини ендегенного економічного зростання держави⁴.

По-п'яте, планові розміри вказаних видатків певним чином прив'язані до доходів відповідних бюджетів. Тому формування видатків місцевих бюджетів в Україні дуже часто залежить не від реальних потреб населення регіону в наданні певної бюджетної послуги, а від наявних або передбачуваних доходів. Ця тенденція, безумовно, є негативною, оскільки закріплює значну соціальну нерівність на рівні регіонів⁵.

Отже, бюджетний менеджмент тих об'єктів, які є власністю громади і використовуються нею у своїй господарській діяльності, являє собою особливо важливе завдання на шляху до зміцнення місцевих фінансів.

Відповідно до ст. 69 Бюджетного кодексу⁶ до *доходів місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням об'єктів комунальної власності*, належать:

1. Плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності (закріплено за місцевими бюджетами).

Згідно зі ст. 118 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” Постановою Кабінету Міністрів України “Про індикативні ставки орендної плати за використання комунального майна”⁷ органам місцевого самоврядування було рекомендовано під час визначення розміру орендної плати за комунальне майно, що передається в оренду в містах обласного значення, м. Києві та м. Севастополі, застосовувати орендні ставки за використання цілісних майнових комплексів державних підприємств та нерухомого державного майна, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України⁸. Постанову ухвалено з метою позбавлення місцевої влади можливості маніпулювати орендними ставками на користь певних структур. Це забезпечено за рахунок передбаченої методикою розрахунку плати за оренду, незалежної експертної оцінки майна, застосування та визначення розміру добової та погодинної орендної плати, спеціальних обмежень, орендних ставок за використання цілісних майнових комплексів.

⁴ Бураковський І. В. Реформа місцевих фінансів та міжбюджетних відносин в Україні: вісім проблемних питань / І. В. Бураковський // Економічні реформи сьогодні. — 2001. — № 38. — С. 17–28.

⁵ Лук'яненко І. Г. Аналіз та моделювання основних статей видатків місцевих бюджетів України / І. Г. Лук'яненко // Культура народів Причорномор'я. — 2004. — № 51. — С. 43–47.

⁶ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37–38.

⁷ Про індикативні ставки орендної плати за використання комунального майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 301-р // Урядовий кур'єр. — 2007. — № 93.

⁸ Про Методику розрахунку і порядок використання плати за оренду державного майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 № 786 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 1. — Ст. 34.

2. Кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення.
3. Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади.

Дивіденди, що сплачуються до місцевого бюджету господарськими товариствами згідно з нормами Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”⁹, є окремим обов’язковим платежем, який передбачено Законом України “Про систему оподаткування”¹⁰.
4. Податок на прибуток підприємств комунальної власності.
5. Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету.

Власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи:

- а) плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законами та нормативно-правовими актами. Такі надходження є постійними і обов’язково плануються в бюджеті;
 - б) кошти, перераховані бюджетним установам для виконання окремих доручень, а також благодійні внески, гранти та дарунки. Надходження не є постійними і плануються лише у випадках, попередньо визначених рішеннями Кабінету Міністрів України, угодами, у тому числі міжнародними, календарними планами проведення централізованих заходів тощо.
6. Плата за землю.
 7. Платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення.

Вказані доходи не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам. Тому збільшення цих видів надходжень виступає головним чинником у формуванні власних доходів органів місцевого самоврядування.

Доходи від об’єктів комунальної власності місцевих бюджетів України за статистичною методологією 2002–2005 рр. класифікуються за такими видами:

1. *Податкові надходження*: податок на прибуток підприємств (прямий податок, який зручно використовувати у місцевому оподаткуванні); збори за спеціальне використання природних ресурсів.
2. *Неподаткові надходження*: плата за оренду майнових комплексів та іншого державного майна; доходи від власності та підприємницької діяльності; власні надходження бюджетних установ.

Неподаткові надходження від об’єктів комунальної власності до місцевих бюджетів збільшуються за рахунок зростання власних надходжень бюджетних установ, які утримуються коштом місцевих бюджетів (вони

⁹ Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28.12.1994 № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 4.

¹⁰ Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991 р. — № 39.

стали входити до складу бюджетів з 2000 р.)¹¹. У 2005 р. частка цих надходжень у загальній сумі неподаткових надходжень до місцевих бюджетів становила 77,2 %¹² порівняно з 70,3 % у 2001 р. У структурі ж доходів місцевих бюджетів від об'єктів комунальної власності ці доходи у 2006 р. становили 33 % (рис. 1).

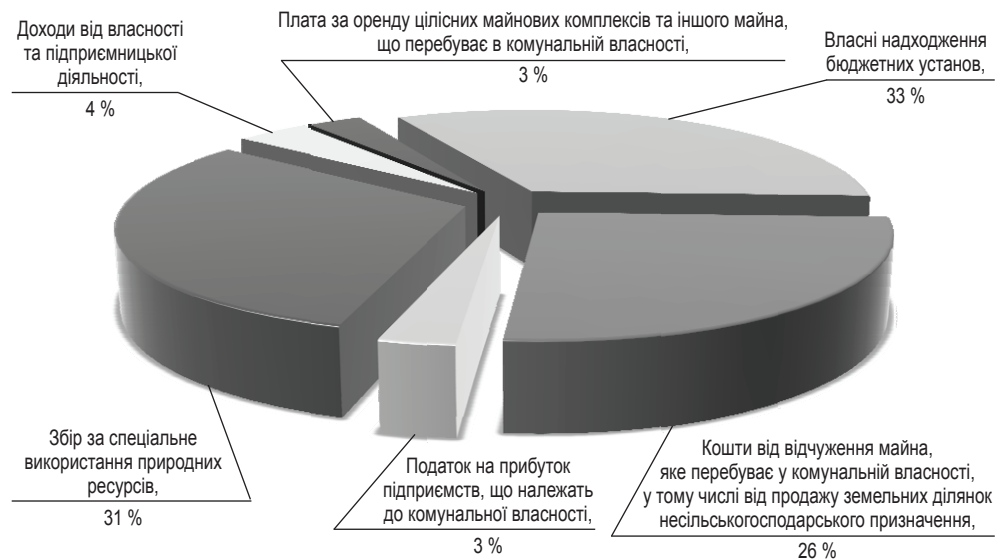


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів від об'єктів комунальної власності у 2006 р.

3. *Доходи від операцій з капіталом*: доходи від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення (надходження від продажу основного капіталу, надходження від продажу землі та нематеріальних активів).

Водночас доходи від об'єктів комунальної власності можна поділити на поточні (наприклад, плата за оренду об'єктів комунальної власності) і капітальні (надходження від продажу землі та нематеріальних активів). А відповідно до глави 2 Закону України “Про місцеве самоврядування” “Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад” *видатки, пов'язані з функціонуванням комунальної власності*, можуть здійснюватися у різноманітних сферах та галузях.

Частина видатків, спрямованих на функціонування об'єктів комунальної власності, враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (на здійснення делегованих повноважень), інша (на здійснення власних повноважень) — не враховується.

¹¹ Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. — 2006. — № 4. — С. 28.

¹² Бюджет України за 2005 рік. Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. — К., 2006. — С. 44, 47.

Згідно зі статтями 88, 91 Бюджетного кодексу до видатків, які *враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів*, належать видатки на:

- 1) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;
- 2) освіту: дошкільну; загальну середню (школи-дитячі садки);
- 3) першу медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);
- 4) сільські, селищні та міські палаци культури, клуби та бібліотеки;
- 5) місцеву міліцію.

Не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів видатки на:

- 1) місцеву пожежну охорону;
- 2) позашкільну освіту;
- 3) соціальний захист та соціальне забезпечення;
- 4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 5) програми підтримки засобів масової інформації місцевого значення;
- 6) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 7) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- 8) транспорт, дорожнє господарство;
- 9) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 10) управління комунальним майном;
- 11) регулювання земельних відносин;
- 12) інші програми, затверджені відповідною радою згідно із законом.

За статистичною методологією 2002–2005 рр. вказані видатки класифіковано залежно від спрямування коштів на здійснення програм та заходів, передбачених місцевими бюджетами за функціями.

Найбільшу питому вагу у витратах на утримання об'єктів комунальної власності становлять витрати на загальну середню освіту та охорону здоров'я. Слід зазначити, що до основних факторів, які позначаються на формуванні цих видатків, належать сукупні доходи місцевих бюджетів, видатки на одного жителя регіону, чисельність споживачів відповідної бюджетної послуги, які проживають у регіоні, та наявна інфраструктура регіону.

Визначення обсягу витрат за статтями щодо утримання окремих об'єктів комунальної власності здійснюється на базі двох основних елементів: оперативно-мережевих показників і встановлених норм й нормативів.

Оперативно-мережеві показники — це показники, які відображають діяльність бюджетної установи й покладені в основу кошторисних розрахунків (наприклад, показники установ охорони здоров'я відбивають: кількість лікарняних ліжок, число лікарських відвідувань, ліжко-днів).

Норми і нормативи є показниками кількості матеріальних, трудових чи грошових витрат на виробництво матеріальних і нематеріальних благ певної розрахункової одиниці (на одного учня, на одного хворого тощо).

Прив'язка алгоритму розрахунку розмірів видатків місцевих бюджетів на утримання об'єктів комунальної власності до конкретних кількісних показни-

ків, а саме: чисельності населення, працівників, площі житлового фонду чи доріг тощо захищає органи місцевого самоврядування від впливу суб'єктивних факторів у процесі ухвалення рішень центральними органами влади.

Співвідношення доходів і видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності України, у середньому становить 1 : 4 (таблиця).

Т а б л и ц я

Динаміка доходів та видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням об'єктів комунальної власності

Рік	Доходи		Видатки	
	тис. грн	%	тис. грн	%
2003	5 255 041,5	23,3	19 135 451,1	60,9
2004	6 701 818,7	29,4	23 488 744,9	60,5
2005	8 086 422,8	26,7	33 579 097,7	64,5
2006	10 406 811,8	26,1	46 551 012,3	66,4

Джерело: Бюджет України за 2006 рік: Стат. зб. / Міністерство фінансів України. — К., 2007. — С. 71, 75–79, 191–298.

Проте загострення проблем формування та функціонування комунальної власності в Україні за останні роки не зводиться лише до невідповідності доходів місцевих бюджетів видаткам у цій сфері, а зумовлене відсутністю відповідних законодавчих актів. Ухвалення Закону України “Про комунальну власність” забезпечило б раціональне, ефективне та стимулююче використання об'єктів комунальної власності.

Таким чином, формування місцевих бюджетів за рахунок надходжень від об'єктів комунальної власності ще не відповідає нормам та принципам, які регламентують зобов'язання органів місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг.

До того ж частка видатків, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності, у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів продовжує стрімко зростати (рис. 2).

Враховуючи, що “характеристика і визначення взаємозв'язку між доходами і видатками бюджету повинні відповідати вимогам доцільності, корисності та справедливості”¹³, вирішення проблем формування доходів та видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням об'єктів комунальної власності, потребує чіткого визначення повноважень (власних і делегованих) органів місцевого самоврядування та їх виконавчих структур, а також відповідного формування достатньої фінансової бази місцевих бюджетів.

У свою чергу, приріст і стабільність доходів територіальних громад дало б змогу покращити фінансовий стан комунальних підприємств. Проте нині на

¹³ Огонь П. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика / П. Г. Огонь. — К.: КНТЕУ, 2003. — С. 514.

підприємствах комунальної власності склалася ситуація, за якої їм дуже важко конкурувати з активною діяльністю приватного сектора. Обмеженість фінансових ресурсів — головна проблема усіх комунальних підприємств, розв'язання якої вбачається в їхній взаємодії з органами місцевого самоврядування через бюджетну сферу, а також комерційну діяльність.

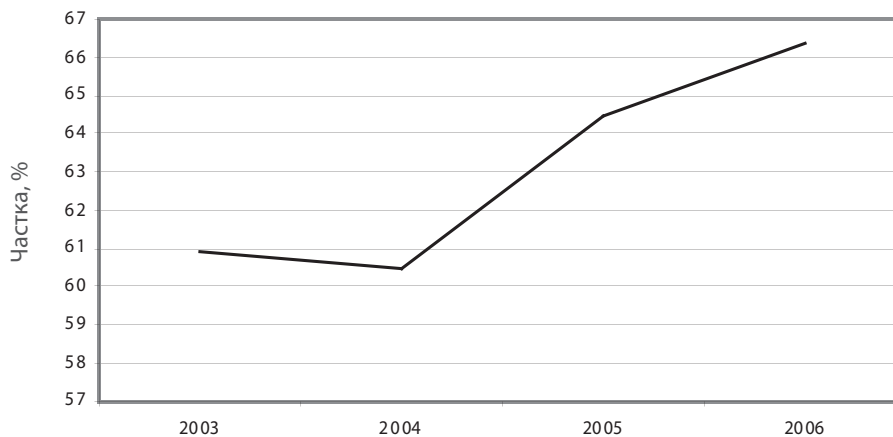


Рис.2. Динаміка частки видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням інституту комунальної власності

Поєднання інтересів держави та органів місцевого самоврядування щодо управління власністю мають бути визначальними у проведенні заходів з підвищення обсягів надходжень від об'єктів комунальної власності. Адже “питання формування дохідної частини бюджетів усіх рівнів є достатньо важливими у процесі розробки і реалізації фінансово-бюджетної політики держави”¹⁴. У цьому напрямку необхідно здійснити такі невідкладні кроки:

- 1) сформувати систему відповідальності держави за фінансове забезпечення делегованих повноважень через механізми відмови органів місцевого самоврядування від виконання таких повноважень;
- 2) започаткувати створення системи комплексного розвитку територій шляхом співфінансування проектів щодо використання об'єктів комунальної власності різними рівнями влади за програмою “держава — регіон”, оскільки згідно зі ст. 142 Конституції України “держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування”¹⁵;
- 3) ухвалити Закон України “Про територіальний устрій України” та прискорити прийняття Закону України “Про комунальну власність”;

¹⁴ Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: навч. посіб. / І. Я. Чугунов. — К.: НДФІ, 2005. — С. 83.

¹⁵ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — С. 141.

- 4) оптимізувати видатки, пов'язані з функціонуванням об'єктів комунальної власності, шляхом їх приватизації або передачі в оперативне господарське відання.

Враховуючи те, що існуюча система управління комунальною власністю не забезпечує ефективного використання її об'єктів та дотримання прозорості видатків у цій сфері, впровадження прогресивних форм фінансового менеджменту є першочерговим завданням на шляху до вирішення питань фінансової стійкості територіальних громад та оптимізації видатків з місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності.