8. Про затвердження Галузевої програми стандартизації медичної допомоги на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Наказ МОЗ України від 19.09.2011 р. № 597. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua.

9. *Романова А. А.* Розвиток медичного права в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / А. Романова // Портал захисту прав пацієнтів. – Режим доступу : http://www.healthrights.in.

10. *Стеценко В. Ю.* Предмет, метод і система медичного права / В. Ю. Стеценко [Електронний ресурс] // Медичне право України: проблеми становлення та розвитку : матеріали І Всеукр. наук.-практ. конф. 19-20 квітня 2007 р., м. Львів. – Режим доступу : http://medicallaw.org.ua.

11. *Стеценко С. Г.* Медичне право України : підручник / С. Г. Стеценко, В. Ю. Стеценко, І. Я. Сенюта ; [за заг. ред. д.ю.н., проф. С. Г. Стеценка]. – К. : Всеукр. асоціація видавництв "Правова єдність", 2008. – 507 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.

УДК 352.07

М. В. ГОНЧАРЕНКО

ПІДПРИЄМСТВА КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Досліджено роль фінансів підприємств комунальної власності у забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні, визначено проблеми в цій сфері та розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств як складової фінансової бази сталого розвитку територій.

Ключові слова: місцеве самоврядування, розвиток територій, комунальна власність, підприємства комунальної власності, дотаційність.

The paper investigates the role of communal enterprises' finance in ensuring the socio-economic development of territorial communities in Ukraine; identifies problems in this field; and provides suggestions as to improvement of communal enterprises' efficiency as a component of the financial basis for a sustainable development of territories.

Key words: local government, territorial development, communal property, communal enterprises, subsidized character.

Відповідно до статті 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності

територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Однак низька питома вага власних доходів місцевих бюджетів, незначний перелік місцевих податків і зборів, залежність від державних трансфертів не забезпечують фінансову автономію місцевих органів влади, що зумовлює потребу в додаткових фінансових ресурсах, на які може впливати місцева влада. До них можна віднести ті, що формуються у процесі розпорядження майном, яке знаходиться в комунальній власності й становить майнову основу місцевого самоврядування.

Комунальні підприємства є неодмінною складовою фінансового забезпечення сталого розвитку територій, оскільки комунальна власність є економічною основою місцевого самоврядування, разом з тим, її об'єкти призначені для вирішення соціальних питань місцевого значення, задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території. Однак на сьогодні в Україні підприємства комунальної форми власності займають незначне місце в структурі матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Для них характерна збитковість, залежність від дотацій з місцевих бюджетів, фізична та моральна зношеність основних фондів тощо. З огляду на це, особливої актуальності набуває дослідження шляхів підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств і перетворення їх у реальне джерело фінансового забезпечення сталого розвитку територій.

Питання управління комунальною власністю являються предметом наукових розвідок українських вчених В. Алексєєва, В. Бабаєва, В. Борденюка, В. Воротіна, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Лебединського, О. Мордвінова, Н. Нижник, та ін. Дослідженням фінансового забезпечення підприємств комунальної форми власності присвячено наукові праці М. Забаштанського [2], Г. Козинець [3], С. Попової [3], О. Нагорної [4], В. Толуб'яка [5], О. Шевченко [6] та ін. Однак питання підвищення ролі фінансів комунальних підприємств у процесах соціально-економічного розвитку територій розглядалося в науковій літературі фрагментарно і потребує більш детального опрацювання.

Метою статті є дослідження ролі фінансів підприємств комунальної власності в забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні, визначення проблем у цій сфері та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств як складової фінансової бази сталого розвитку територій.

Фінансові ресурси комунальних підприємств є невід'ємною частиною фінансової системи регіону і мають складну систему зв'язків із фінансовими ресурсами місцевих органів влади. Так, створення нових комунальних підприємств, їхнє інвестування й пільгове кредитування, покриття запланованих збитків тощо фінансується за рахунок місцевих бюджетів та місцевих позабюджетних цільових фондів. З іншого боку, за рахунок фінансових ресурсів комунальних підприємств формується певна частка дохідної частини фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Аналіз структури кількості об'єктів ЄДРПОУ станом на 1.01.2014 р. по Україні свідчить, що питома вага кількості підприємств комунальної форми власності у загальній кількості підприємств незначна – 1,1 % від загальної кількості підприємств [1].

У 2012 р. у комунальному секторі економіки працювало близько 600 тис. осіб на 16,7 тис. комунальних підприємствах, а в 2006 – 562 тис. осіб, що становить приблизно 6,3 % зайнятого населення України. Вартість основних фондів, зосереджених у цьому секторі, складає 266 млрд. грн., або майже чверть усіх фондів економіки. При цьому загальний фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування – мінус 821 млн. грн. Звертає на себе увагу стабільна збитковість сектора економіки, що контролюється територіальними громадами (рівень рентабельності складає – мінус 1,4 %). За період з 2000 по 2012 рр. загальний фінансовий результат діяльності (до оподаткування) комунального сектору економіки погіршився в 5,3 рази [1].

Підприємства комунальної форми власності мають найгірші показники фінансово-господарської діяльності. Так, фондовіддача на комунальних підприємствах у 2 рази нижча, ніж на державних, у 4 рази нижча, ніж на підприємствах колективної форми власності, і в 11 разів нижча, ніж на приватних підприємствах. Не дивно, що за такої низької ефективності використання основних виробничих фондів собівартість продукції комунальних підприємств є найвищою.

У зв'язку з цим виникає дефіцит інвестиційних ресурсів, які могли б оздоровити фінанси комунальних підприємств, оскільки за таких умов мало бажаючих вкладати кошти у їх розвиток. Місцеві ж бюджети не настільки потужні, щоб самостійно у достатніх обсягах фінансувати роботу комунальних підприємств, здійснювати їх технічну та технологічну модернізацію.

Комунальні підприємства, які здійснювали технологічні інновації в 2012 р., складають 2 % від загальної кількості підприємств, що здійснювали технологічні інновації, і 0,2 % від загальної кількості комунальних підприємств, тоді як державні підприємства складають 8,5 % і 3 % відповідно [1]. Усе це призводить до прискореного фізичного і морального старіння основних фондів комунальних підприємств та поглиблення їх кризового стану, погіршення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування в Україні.

Доходи від операцій із комунальною (муніципальною) власністю в розвинених країнах створюють фінансову базу місцевих органів, зокрема, податкову базу місцевих бюджетів. Комунальне майно виступає заставою для отримання кредитів і випуску місцевих позик, є об'єктом продажу. В Україні податок на прибуток підприємств комунальної форми власності зараховується до місцевих бюджетів і не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Однак надходження від нього не перевищують 1-2 % у доходах місцевих бюджетів [5]. Тим не менш, не маючи значного фіскального значення, об'єкти комунальної власності є основними ланками, через які місцева влада має змогу забезпечувати надання соціальних послуг та впливати на соціально-економічний розвиток території.

Різносторонні функції комунальних підприємств дозволяють говорити про виділення в сукупності самих об'єктів комунальної форми власності двох груп, які потребують різних підходів до управління цими підприємствами:

1) об'єкти соціального характеру, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади – мережа забезпечення населення комунальними послугами, заклади освіти та охорони здоров'я, об'єкти інженерно-технічної інфраструктури міста, житловий фонд тощо;

2) комерційні об'єкти – підприємства комунальної власності, функціонування яких безпосередньо не пов'язано з виконанням певних соціальних функцій – нерухомість офісного, торговельного та складського призначення, підприємства комунальної форми власності, що не є природними монополіями та працюють на ринку (наприклад, будівельні компанії).

Для першої групи комунальних підприємств в сучасних умовах в Україні характерна збитковість, тоді як підприємства другої групи цілком можуть бути конкурентоспроможними на ринку і отримувати прибуток.

Виділяють такі групи фінансових методів управління комунальною власністю:

1) активні (внески у статутний фонд комунальних підприємств відповідно до законодавства з метою інвестування в необоротні активи, ефективне управління пакетом акцій конкретного акціонерного товариства);

2) пасивні (надання поточних трансфертів підприємствам, приватизація, здача майна в оренду, реструктуризація, передача під заставу майна та акцій).

Використовуючи активні методи управління об'єктами комунальної власності, важливо забезпечити інвестиційну привабливість останніх. Це дасть змогу підвищити рівень дохідності та ринкову вартість акцій, що належать громаді та сприятиме зростанню надходжень в місцеві бюджети.

Підвищенню ефективності використання комунальної власності також має сприяти оптимізація структури інвестиційного портфелю територіальних громад шляхом зменшення його обсягу за рахунок належних громадам збиткових та малорентабельних об'єктів комунальної власності та збільшення – за рахунок придбання акцій високодохідних, що мають стратегічне значення підприємств [4].

Забезпечення беззбиткової діяльності комунальних підприємств та збереження комунального майна можливе шляхом надання фінансової підтримки комунальним підприємствам, спрямованої на виконання наступних завдань:

1) здійснення статутної діяльності комунальних підприємств;

2) забезпечення раціонального використання і збереження комунального майна, розвиток матеріальної бази підприємств;

3) запобігання банкрутства та відновлення платоспроможності комунальних підприємств;

4) вирішення окремих питань господарської діяльності комунальних підприємств шляхом поповнення обігових коштів.

У літературі точаться дискусії про доцільність бюджетних дотацій на підтримку функціонування комунальних підприємств. Для підприємств соціально-культурної сфери на разі їм немає альтернативи. Планування видатків місцевих бюджетів на фінансування підприємств комунальної форми власності розпочинається з визначення доходів цих підприємств. Як правило, доходи підприємств комунальної форми власності значно менші, ніж видатки, тому після ретельної перевірки розрахунків підприємств місцеві фінансові органи планують державну дотацію в розмірі, необхідному для збалансування їх доходів і видатків. При цьому окремо планується дотація з урахуванням не тільки функціонального призначення підприємств, а й напряму надання дотації. Так, житлово-експлуатаційним конторам надається: бюджетна дотація на покриття збитків від експлуатації, від перевищення сплаченого ПДВ над отриманим і на покриття різниці в тарифах на тепло, яке подається відомчими котельними; на капітальний ремонт. Транспортним підприємствам бюджетна дотація планується на покриття експлуатаційних витрат, на капітальний ремонт рухомого складу, на придбання нового рухомого складу та на капітально-відновлювальні роботи. Крім того, у дотації комунальним підприємствам може закладатися прибуток, розмір якого залежить від стану місцевого бюджету, з якого планується отримати прибуток [3].

Разом з тим, безальтернативність дотацій комунальним підприємствам має чітко виражений негативний вплив на їх розвиток у перспективі. Так, сьогодні бюджетна підтримка підприємств комунальної форми власності в Україні здійснюється на безповоротній основі, що, у свою чергу, стимулює споживацькі настрої цих підприємств. Як наслідок, бюджетна підтримка не лише не стимулює залучення підприємствами позабюджетних інвестицій, а й породжує в них небажання залучати кредитні кошти для свого розвитку. Навіщо готувати інвестиційні проекти, брати на себе певні зобов'язання й ризики, якщо можна просто отримати гроші з бюджету, не переймаючись результатами їх використання. Разом з тим, через постійні зміни підходів до надання бюджетної підтримки з боку держави підприємства не в змозі ефективно планувати свою діяльність на довгострокову перспективу [3].

З огляду на це, для підвищення ефективності бюджетної підтримки комунальних підприємств місцева влада повинна забезпечити спрямування бюджетних коштів на досягнення таких пріоритетних завдань, як:

– адаптація підприємств комунальної форми власності до ринкових умов господарювання;

– підтримка точок зростання у пріоритетних для суспільства напрямах (підвищення енергоефективності житлових і адміністративних будівель, поліпшення якості води, зменшення втрат енергоресурсів тощо);

– залучення приватних інвестицій.

Створення підприємств комунальної форми власності, здатних бути джерелом доходів до місцевих бюджетів і забезпечувати послуги соціального характеру – напрям роботи органів місцевого самоврядування, який має

охоплювати комплекс питань. Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад мають відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Розширення переліку об'єктів комунальної власності є недостатнім чинником підвищення ефективності функціонування всього комунального сектора. "Перевантаження" органів місцевого самоврядування власністю може спричинити зниження ефективності господарювання підприємств і організацій комунальної власності, зменшуватиме можливості місцевих органів влади у здійсненні своїх функцій. Комунальна власність територіальної одиниці має обмежуватися тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам виконувати функції щодо забезпечення життєдіяльності населення. З метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами. Такий підхід попередить втрату соціально значимих об'єктів комунальної власності і забезпечить стійкі фінансові джерела [2].

Підсумовуючи, пропонуємо низку рекомендацій, які дозволять підвищити ефективність функціонування комунальних підприємств.

1. Застосування місцевими органами влади сучасних технологій управління фінансами підприємств (маркетингових, фінансових, податкових тощо) при формуванні стратегії управління комунальними підприємствами, зокрема:

– запровадження механізмів планування фінансових результатів діяльності підприємств комунальної форми власності і системи моніторингу фінансових планів;

– застосовування в окремих випадках замість кошторисного фінансування механізмів прибуткової діяльності і комерційного розрахунку.

2. Залучення у процес надання послуг соціального характеру суб'єктів підприємницької діяльності на засадах співфінансування, а також суб'єктів ринкової інфраструктури (страхових та консалтингових компаній, аудиторських фірм) із метою покращання процесу планування та мінімізації ризиків.

3. Залучення оціночних компаній до оцінки вартості майна та підготовки його до продажу чи передачі в оренду. Програмі реалізації комунального майна має передувати розробка цілей подальшого використання майнових комплексів.

4. Підвищення рівня конкурентоспроможності об'єктів комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру. З метою покращання якості надання ними послуг, фінансування таких об'єктів повинно базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із залученням позик та інвестицій. Із цією метою необхідно вдосконалити

принципи організації місцевими органами належної роботи по управлінню об'єктами соціальної сфери, переданими у комунальну власність.

5. Функціонування об'єктів комунальної власності, які безпосередньо не пов'язані з виконанням соціальних завдань, на засадах рентабельності та прибутковості. З метою збільшення надходжень від податку на прибуток таких підприємств до місцевих бюджетів, до таких об'єктів має бути застосований механізм передання їх до комерційного управління суб'єктам приватного сектору, із розмежуванням функцій власності від функцій управління. Місцеві органи мають забезпечувати умови для підвищення їх конкурентоспроможності.

З метою сприяння ефективності використання об'єктів комунальної власності місцева влада повинна, зберігаючи за собою механізми опосередкованого впливу на процеси формування об'єктів комунальної власності, використовувати ініціативу та кошти приватних осіб, інших потенційних інвесторів з визначенням розмірів вкладу. І за рахунок сформованих таким чином джерел – фінансувати ряд важливих соціальних об'єктів (інженерні мережі, сквери, парки).

Таким чином – сьогодні в Україні комунальні підприємства не виконують ролі реальної фінансової основи соціально-економічного розвитку територій, оскільки для них характерна фінансова несамостійність, збитковість, застарілість основних фондів, залежність від дотацій з бюджету тощо. Для забезпечення виконання власних статутних завдань комунальні підприємства нерідко потребують залучення додаткового фінансування, яке сприятиме стабілізації їх фінансово-господарської діяльності, покращенню стану розрахунків, більш ефективному використанню майна комунальної власності, оновленню виробничих потужностей, технічної бази, забезпеченню повного і своєчасного внесення платежів до бюджету.

В Україні існує необхідність запровадження принципів ефективного використання комунальної власності з метою узгодження фінансових і соціально-економічних показників, поєднання бюджетного фінансування об'єктів комунальної власності з можливістю отримання доходів від підприємницької діяльності, залучення фінансових ресурсів приватного сектора, міжнародних фінансових організацій, що забезпечить диверсифікацію джерел фінансування комунальної інфраструктури, посилить можливості органів місцевого самоврядування щодо здійснення запозичень на фінансових ринках та сприятиме гармонізації вітчизняних та міжнародних стандартів у галузі фінансів місцевого самоврядування.

У розвинених країнах комунальні підприємства є повноцінними учасниками ринкових процесів, виконуючи при цьому функції розвитку інфраструктури та соціально-культурної сфери. З огляду на це, при визначенні шляхів підвищення ефективності функціонування вітчизняного комунального сектору обов'язковим етапом наукових досліджень повинно стати вивчення успішного закордонного досвіду управління комунальними підприємствами.

Література:

1. Державна служба статистики в Україні / Офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

2. *Забаштанський М. М.* Джерела формування фінансових ресурсів підприємств комунального господарства / М. М. Забаштанський // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 6. – С. 25–29.

3. *Козинець Г.* Удосконалення фінансування підприємств комунальної форми власності / Г. Козинець, С. Попова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : *www.kntu.kr.ua.*

4. *Нагорна О. В.* Стратегія фінансового забезпечення підприємств комунального господарства: сутність та особливості / О. В. Нагорна // "Ефективна економіка" Електронне наукове фахове видання. – Режим доступу : http://www.economy.nayka.com.ua.

5. *Толуб'як В.* Підвищення ефективності підприємств комунальної власності у завданнях наповнення бюджетів місцевого самоврядування / В. Толуб'як // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2004. – № 1. – С. 257–264.

6. *Шевченко О. В.* Формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад / О. В. Шевченко // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2011. – № 11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua.

Надійшла до редколегії 29.10.2014 р.

УДК 351.712:338.486

В. В. КРУГЛОВ

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНИХ КЛАСТЕРІВ

***Р**озглянуто наукові основи створення рекреаційно-туристичних кластерів інноваційного розвитку туристичної галузі шляхом застосування державно-приватного партнерства.*

Ключові слова: рекреаційно-туристична сфера, держава, приватний бізнес, партнерство, державно-приватне партнерство, кластери, інфраструктура, політика.

***The** article covers the scientific basis of creating recreation and tourism clusters as innovations in the development of the tourist industry as a way to develop recreation and tourist clusters.*

Key words: *recreation and tourism sector, government, private enterprise, partnership, public-private partnership, clusters, infrastructure, policy.*