

Барабаш Т. Г.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України,
науковий співробітник відділу методології міжбюджетних відносин
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України*

ФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Важливою складовою механізму західноєвропейської інтеграції є спільне проведення регіональної політики, зокрема, у сфері формування комунальної власності з метою розвитку та підтримки відсталих територіальних утворень.

Сьогодні в Україні існує проблема нерівномірності розвитку територіальних громад, що значною мірою пов'язано з низьким рівнем ефективності функціонування комунальної власності, оскільки лише ринкові механізми не завжди спроможні подолати серйозні територіальні відмінності у рівнях життя населення. Одним зі шляхів розв'язання цих питань може стати опанування досвіду розвинених європейських країн щодо формування комунальної власності.

Метою реформи комунальної власності в Україні є наближення правових умов її функціонування до європейської практики. Це сприятиме удосконаленню використання комунальної власності; створенню правових, економічних та організаційних передумов для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими й іншими ресурсами в обсязі, достатньому для реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування.

Проблемам розвитку комунальної (муніципальної) власності присвячено праці багатьох вчених, серед яких В. І. Кравченко, О. П. Кириленко, А. В. Остапеч, В. І. Чужиков (Україна); В. Янік (Польща); Оутс, Валлас (Болгарія), Татт Браян. Ці дослідження присвячені окремим напрямкам розвитку комунальної власності, проблеми управління нею, питання матеріально-фінансової забезпеченості територіальних утворень. Водночас результати зазначених досліджень залишаються недостатньо систематизованими.

Отже, метою статті є висвітлення засад формування комунальної власності в європейських країнах та аналіз впливу результатів цього процесу на місцеві бюджети вказаних країн.

Формування та розвиток комунальної (муніципальної) власності, а також особливості її функціонування обумовлені низкою національних, політичних, економічних та інших факторів. Принципи формування комунальної власності відображають комплексний вплив відносин, що опосередковані адміністративним поділом держави та її бюджетним устроєм¹. З цих позицій і формуються специфічні правові режими функціонування комунальної влас-

¹ Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М.: Изд. группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. — 816 с.

ності, яка перебуває в розпорядженні місцевих органів влади та призначена для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни.

Європейська хартія, схвалена Комітетом міністрів Ради Європи у 1985 р., та національне законодавство практично усіх європейських країн забезпечує органи місцевої влади достатніми гарантіями щодо комунальної власності під час здійснення ними (органами місцевої влади) їхніх функцій. Місцевий орган влади Латвії, наприклад, у рамках імплементації хартією стандартів з формування комунальної власності має право власності на рухоме і нерухоме майно, здійснення його приватизації, укладення договорів і участі в інших приватних комерційних операціях, пов'язаних з використанням комунальної власності².

Згідно з рекомендацією 132 (2003) “Про комунальну власність у світлі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування”³ органи місцевої влади, які володіють комунальною власністю, здійснюють своє право на неї в повному обсязі. Також у цьому документі визначено, що:

- існують різноманітні національні способи оподаткування комунальної власності. Таке оподаткування може бути бюджетним чи позабюджетним джерелом доходів місцевих бюджетів;
- у деяких державах уся комунальна власність чи її частина може використовуватися з метою матеріального забезпечення або бути конфіскованою та/або проданою;
- органи місцевого самоврядування мають право: одержувати вигоду від її відчуження, реквізиції або/та переважного права придбання на свою користь на підставі державних інтересів; засновувати комерційні компанії і створювати об'єднання з іншими територіальними утвореннями чи юридичними особами шляхом передачі власності цим компаніям чи юридичним особам або через управління певною комунальною власністю.

Відповідність управління об'єктами комунальної власності в Україні рекомендаціям Ради Європи забезпечить розвиток підприємницької активності органів місцевого самоврядування в нашій державі та сприятиме поступовому зростанню добробуту населення громад до рівня, що склався у країнах – членах ЄС.

У будь-якій державі місцеве самоврядування не може функціонувати належним чином без чіткого законодавчого забезпечення компетенції органів, які його здійснюють, виділення такої кількості матеріальних та фінансових ресурсів, що є необхідною для виконання ним завдань і функцій. Під впливом ускладнення управління національними господарствами метою використання комунальної власності як місцевого фінансового інституту центральними органами зарубіжних країн є делегування муніципалітетам

² Децентрализація: Експерименти и реформи / Под ред. Тамаша М. Хорвата. – Local Government and Public Service Reform Initiative. – OSI / LGI, 2000. – С. 153.

³ Рекомендація 132 (2003) „Про комунальну власність у світлі принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування” // Рада Європи, постійна конференція місцевих і регіональних влад Європи.

функцій регулювання суспільно-господарських процесів у регіонах, згладжування диспропорцій у розвитку їх економічної та соціальної інфраструктури⁴.

Постсоціалістичні країни, використовуючи досвід західних країн, мають можливість раціонально формувати комунальну власність, уникаючи багатьох помилок та перекосів, характерних для історичного та політичного розвитку. Місцевим радам цих країн надано широкі права у сфері розпорядження і управління майном, яке належало до комунальної власності. Тому “постсоціалістичні країни диференційовано вирішували проблему власності на землю, промисловий капітал, житловий фонд та нерухомість”⁵.

У кожній країні формування комунальної власності має свої особливості, оскільки відбувається (чи відбувалося) із застосуванням різних методів і характеризується неоднаковим рівнем досягнутих результатів. Наприклад, на відміну від України, у Республіці Білорусь питома вага у способах приватизації об’єктів комунальної власності належить продажу на аукціоні та перетворенню в акціонерні товариства. На реформованих підприємствах Білорусі відмічаються вища рентабельність та значно кращі інші фінансові показники. А перерахування до міських бюджетів доходів за акціями (частками) підприємствами, які мають частку комунальної власності в статутному капіталі, мають тенденцію до зростання. Це зумовлено, зокрема, успішною роботою таких підприємств та зацікавленістю їх керівництва у збільшенні власного прибутку.

Практично в усіх країнах цілями комуналізації є зменшення витрат державного бюджету через зменшення субсидій і дотацій у суспільний сектор та демократизація економіки, що сприяє припливу зарубіжних капіталів.

Серед найважливіших напрямків видатків бюджетів місцевих урядів зарубіжних країн, пов’язаних із функціонуванням об’єктів комунальної власності, необхідно назвати видатки у сфері житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ), охорони здоров’я та освіти. Слід зазначити, що на показники частки цих видатків не впливає рівень централізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування⁶.

Як видно з таблиці, частка видатків на утримання і функціонування об’єктів комунальної власності у сфері ЖКГ у європейських країнах є досить низькою. За вказаний період вона склала 0,7–12,6 % бюджетів місцевих урядів, тоді як у постсоціалістичних країнах цей показник становив відповідно 5,8–21,4 %.

Щодо частки видатків місцевих урядів зарубіжних країн, пов’язаних з функціонуванням об’єктів комунальної власності у сфері охорони здоров’я, відмічається наявність значної різниці як в європейських, так і в пост-

⁴ Шевчук В. О. Державні фінанси зарубіжних країн // Фінанси України. – 2002. – № 2. – С. 4–5.

⁵ Чужиков В. І. Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи: Монографія. – К: ТОВ “Кадри”, 2003. – С. 122.

⁶ Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн. – К.: НДФІ, 2007. – С. 115.

Таблиця
Частка видатків місцевих урядів зарубіжних країн, пов'язаних з функціонуванням об'єктів комунальної власності, %

| Країна | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|----------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|
| | на охорону здоров'я | на ЖКГ | на охорону здоров'я | на ЖКГ | на охорону здоров'я | на ЖКГ | на охорону здоров'я | на ЖКГ | на охорону здоров'я | на ЖКГ |
| Данія | 16,1 | 0,9 | | | 21,2 | 0,7 | 20,8 | 0,7 | 21,7 | 0,7 |
| Іспанія | | | 1,8 | 12,6 | | | | | | |
| Болгарія | 20,5 | 14,7 | 9,0 | 15,3 | 8,5 | 16,0 | 10,1 | 19,0 | 4,9 | 21,4 |
| Чехія | 4,2 | 20,9 | 1,1 | 20,9 | 1,1 | 14,8 | 4,0 | 12,0 | 3,2 | 12,1 |
| Угорщина | 16,4 | 13,8 | 16,6 | 9,2 | 16,1 | 8,9 | | | | |
| Латвія | 1,4 | 16,2 | 1,6 | 17,8 | 1,3 | 16,6 | 1,0 | 15,4 | 1,7 | 15,2 |
| Польща | 23,7 | 16,5 | 0,6 | 11,4 | 3,0 | 5,5 | 1,6 | 5,8 | 2,1 | 8,9 |

Розраховано за: Government Finance Statistics Yearbook Vol. XXVI, 2002, International Monetary Fund, Washington, 2002, – 516 p.; Government Finance Statistics Yearbook vol XXIX, 2005 International Monetary Fund, Washington, 2005, – 527 p.

соціалістичних країнах. Так, найбільша різниця між зазначеними показниками протягом 2000–2004 рр. спостерігалася в таких країнах, як Данія та Іспанія – 19,9 %, Чехія і Польща – 20,3 %.

Разом з тим слід відзначити країни, в яких зберігається відносна стабільність частки вказаних видатків у бюджетах місцевих урядів. А саме: протягом 2000 – 2004 рр. видатки на утримання і функціонування об'єктів комунальної власності у сфері ЖКГ в Данії були на рівні 0,7 – 0,9 %, Латвії – 15,2 – 17,8 %; у сфері охорони здоров'я майже незмінними залишалися видатки в таких країнах, як Латвія – 1,0 – 1,7 % та Угорщина – 16,1–16,4 %.

Водночас у Польщі за результатами 2004 р. частка видатків, пов'язаних з функціонуванням об'єктів комунальної власності у сфері охорони здоров'я, зменшилася на 21,6 %, а в Болгарії – на 9,8 %.

Зазначені відмінності пояснюються передусім неоднаковим рівнем обсягу функцій і сфер відповідальності органів місцевого самоврядування, можливостей їх фінансового забезпечення, а також іншими інституційними, економічними та політичними чинниками.

Вважається, що одним з нераціональних напрямків витрачання фінансових коштів з місцевих бюджетів є витрати на ЖКГ, оскільки нормативна вартість житлово-комунальних послуг, що встановлюється згідно з тарифною політикою органів місцевого самоврядування, може значно відрізнятися від фактичної величини витрат на виробництво цих послуг. У 2001 р. така різниця по Російській Федерації в середньому сягнула 12 %⁷.

Слід відмітити, що органам місцевого самоврядування постсоціалістичних країн часто примусово передавали у власність, як правило, об'єкти соціально-побутового та культурного призначення, більша частина яких була тягарем для муніципальних утворень та вимагала додаткових витрат. Тому приватизація цих об'єктів виявилася для місцевої влади проблемою першочергового значення. Розв'язання цього стратегічного завдання тісно пов'язано зі становленням і розвитком малого підприємництва, збереженням та посиленням соціальної орієнтації малого бізнесу.

Приватизація муніципальних підприємств торгівлі, побутового обслуговування, соціальної сфери (навіть з визначенням умов збереження їхнього профілю) у багатьох випадках супроводжувалася подальшим перепродажем цих підприємств за вищими цінами та перепрофілюванням (під офіси, дорогі магазини тощо). У результаті міста втрачали об'єкти соціально-побутової інфраструктури, і місцева влада для того, щоб не допустити зниження рівня забезпеченості місцевих жителів відповідними послугами, була вимушена витратити додаткові бюджетні, у тому числі отримані від приватизації, кошти на будівництво аналогічних об'єктів. У зв'язку з цим, наприклад, національною стратегією Киргизької Республіки передбачено стимулюючий грант цільового призначення, що може надаватися органам

⁷ *Никифоров С.М.* Результати обзора бюджетних расходов на жилищно-коммунальное хозяйство // Межбюджетные отношения и проблемы местных бюджетов в регионах Дальнего Востока России: Материалы науч.-практ. семинара. – Хабаровск: Частная коллекция, 2002.

місцевого самоврядування нижчого рівня на конкурсній основі для будівництва чи реконструкції об'єктів соціально-культурного, побутового призначення та розширення обсягів комунального майна⁸.

Заслуговує на увагу такий спосіб приватизації нерухомих об'єктів муніципальної власності, що може зацікавити покупця передусім у розвитку своєї справи, а не перепродажу. Так, у Росії було розроблено інвестиційні договори, що зобов'язували підприємство самостійно реалізовувати інвестиційну програму (поновлення об'єкта нерухомості, що орендується, та модернізація і розвиток основного виробництва). Після виконання інвестиційної програми підприємство перетворювалося в АТ закритого типу з капіталізацією здійснених ним чи стороннім інвестором інвестицій. Належний місту об'єкт нерухомості вносився як міська частка до статутного капіталу такого АТ. При цьому об'єкт оцінювався таким чином, що частка, яка належить місту в статутному капіталі АТ, становила до 25 %. Також підприємство отримувало право викупу цієї частки у своєму статутному капіталі, але за ринковими цінами.

Ефективність цієї схеми для громади полягала у збільшенні потужності об'єктів торгово-побутової інфраструктури, в економії бюджетних коштів на її розширене відтворення, а також у зростанні регулярних податкових надходжень до міського бюджету за рахунок збільшення обсягів виробничої діяльності. Такі надходження за дуже короткий час компенсували втрати доходів бюджету, пов'язані зі скороченням одноразових надходжень від простого продажу нерухомості. Підприємство, у свою чергу, нарощувало обсяги виробництва, вартісний обсяг власності та отримувало у своє розпорядження нерухомість практично безкоштовно.

Домінуюча роль управління комунальною власністю щодо ролі самої власності має особливо велике значення для приватизаційного процесу в Болгарії⁹. Адже приватизація – це не лише зміна власності. Набагато важливіше створити управлінські структури, здатні управляти ефективно.

Муніципальні кордони, які існують в Болгарії вже майже 20 років, є фундаментальною базою даних для підтримання локального планування та розробок автоматизованих карт, до яких входять переліки об'єктів комунальної власності. Рішення про відображення на карті того чи іншого об'єкта комунальної власності ухвалюється в контексті муніципальних потреб, з урахуванням майбутньої діяльності. Дані цих карт допомагають легко впоратися з

⁸ *Искаков И. И.* К вопросу формирования финансово-экономических основ местного самоуправления Киргизской Республики // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: материалы 4-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова (24–26 мая 2006 г.). – М., 2006. – С. 850.

⁹ *Манов В.* Реформы в постсоциалистическом обществе: опыт Болгарии. – М.: ОАО НПО „Экономика”, 2000. – 359 с.

такими завданнями, як: встановлення об'єктивних даних щодо податку на нерухомість, здійснення оцінки, планування і зонування території¹⁰.

На картах позначаються: неоподатковані багатокутники (школи, церкви, бібліотеки разом із землею та ін.); усе, що пов'язано з індивідуальним оподаткуванням; інша інформація щодо об'єктів оподаткування територій.

Впроваджуючи різноманітні програми розвитку, у Болгарії прагнуть забезпечити наявні потреби в усіх муніципалітетах шляхом об'єднання сум, отриманих ними за товари, роботи, послуги. Системна програма надає змогу обирати найкращі пропозиції щодо розподілу об'єктів власності всіх муніципалітетів (в тому числі тендерні пропозиції).

Політика місцевих влад щодо комунальної власності передбачає:

1. Утримання об'єктів у комунальній власності з використанням орендних методів регулювання. При цьому основна відповідальність за ефективність розпорядження комунальною власністю покладається на місцеву владу (Франція).
2. Достатньо вільний ринок об'єктів комунальної власності із застосуванням таких інструментів регулювання, як ринкова вартість, податки. Цілі такої політики – залучення інвестицій, у тому числі іноземних (Португалія).
3. Комбінування елементів перших двох типів політики (Великобританія, ФРН).

Для країн з першим типом політики орендна плата для місцевих бюджетів є постійним і стабільним джерелом доходу. Термін оренди встановлюється залежно від цільового призначення. Розмір орендної плати визначається з огляду на оціночну вартість. Крім того, він пов'язується з індексом вартості життя, забезпечуючи рентабельність в умовах інфляції. Орендар при цьому має право передати своє право на оренду третій особі без погодження з місцевою владою.

Наприклад, муніципальний комплекс у Франції передається в управління приватним компаніям на основі довгострокового (до 30–50 років) договору концесії, в якому може передбачатися право власності на передані об'єкти. Але будь-яке майно підлягає обов'язковому поверненню в муніципальну власність по закінченні терміну дії договору. Таким чином, муніципалітет, мінімізуючи свої витрати з утримання та модернізації належних йому комунальних об'єктів, не втрачає назавжди майна, а інвестор протягом терміну дії угоди фінансово зацікавлений в його розвитку та підтримці в належному стані з тим, щоб окупувати вкладені інвестиції. Концесійний досвід Франції налічує понад три століття. На основі концесій здійснюється управління швидкісними дорогами, стадіонами.

Регулювання операцій з комунальною власністю в країнах з другим типом відносин доповнюється низкою жорстких обмежень та умов (зобов'язання створити необхідну соціальну інфраструктуру на об'єкті у разі його

¹⁰ *Wallace E Oates*. Property taxation and local government finance // Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2001. // <http://www.worldcatlibraries.org/wcpa/ow/c70f7c056008f6d7a19afeb4da09e526.html>.

придбання, здійснення відрахувань на охорону навколишнього середовища, розвиток охорони здоров'я і культури), які надійно гарантують дотримання інтересів органів місцевого самоврядування. До того ж, продаж об'єктів здійснюється тільки на відкритих аукціонах.

У багатьох країнах ідея передачі комунальних об'єктів ЖКГ в управління або навіть у власність приватним структурам реалізована досить давно. Так, комунальні структури Великобританії, зокрема всі системи водопостачання та водовідведення, належать приватним компаніям зі збереженням при цьому впливу регіональної влади. Однак частіше використовуються менш радикальні способи управління. Наприклад, у Німеччині комунальні підприємства ЖКГ передаються до статутного капіталу АТ як вклад до муніципалітету, причому зазвичай місцеві адміністрації отримують від 50 до 100 % акцій компанії.

Необхідно зауважити, що німецька модель не може забезпечити впливу приватних інвестицій в обсязі, необхідному ЖКГ нашої країни. Цій моделі притаманна велика соціальна спрямованість, але як інвестиційний ресурс вона орієнтована передусім на бюджетні кошти та стійкий розвиток в умовах високого рівня бюджетної забезпеченості.

Надто велика кількість комун у Франції призводить до проблем з їхнім фінансуванням та здійсненням функцій органів самоврядування. Доходи від використання муніципальної власності й місцевого господарства у Франції є незначним джерелом надходжень (у бюджетах комун – 11–12 %, департаментів – 5 %) ¹¹. З метою виправлення ситуації та розв'язання проблем територіальні утворення організовують спільну діяльність.

У Швеції значного розвитку набули міжкомунальні зв'язки і міжкомунальна солідарність. 90 % закладів, які виконують суспільні функції, перебувають у власності комуни ¹². Кожна з компаній є акціонерним товариством. 100 % акцій кожної з цих компаній перебуває у власності комун. Доходами комуни, отриманими від господарської діяльності вказаних компаній, є дивіденди.

Як і для постсоціалістичних, для багатьох розвинених європейських країн приватизація об'єктів комунальної власності була й залишається засобом вирішення фінансових проблем, зменшення навантаження на міські бюджети. Отже, можна відмітити, що однією зі спільних цілей управління комунальною власністю європейських країн є збільшення доходів до місцевих бюджетів та мінімізація їх видатків на утримання комунальних установ соціальної сфери.

Аналіз зарубіжного досвіду розвитку комунальної власності надає змогу зробити висновок, що загалом сучасні проблеми її функціонування в Україні не мають прямих аналогів в європейських країнах, адже відмінними є суспільно-політичний та соціально-економічний фон, вихідні бази при-

¹¹ Корнієнко М. І. Основи муніципального права України: Навч. посіб. – К.: Знання, 2000. – С. 75.

¹² Кравченко В. І. Шведський соціалізм починається з комуни. – 1996. – № 3–4. – С. 50–57.

родних та матеріальних ресурсів. Однак вивчення принципів функціонування комунальної (муніципальної) власності, напрацьованих та апробованих в різних країнах, дає можливість розробити ефективну модель управління комунальною власністю для України, яка допоможе організувати необхідні заходи відповідно до вимог сучасності.

Отже, у процесі здійснення реформи комунального сектору в Україні передусім необхідно:

1. Ухвалити спеціальний нормативний акт, який би регулював адміністративно-територіальну структуру України. Це сприятиме організації ефективного управління комунальною власністю як місцевим фінансовим інститутом. Визначити об'єкти комунальної власності, які підлягають приватизації.
2. Передбачити у проекті Закону України "Про комунальну власність" визначення критеріїв ефективного використання комунальної власності.
3. Запровадити сучасні ефективні механізми управління комунальною власністю.

Проводячи подальші дослідження зазначеного питання, доцільно здійснити порівняльний аналіз формування і використання комунальної власності органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та в Україні з метою виявлення спільних та відмінних тенденцій її використання, що дозволить ефективніше використовувати напрацьований досвід для збільшення надходжень місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням власності громад.