

## ВПЛИВ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНУ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ

Розкрито стан розвитку різноманітних форм власності, як фактору набуття певної автономії органами місцевого самоврядування. Розглянуто підходи до визначення комунальної власності та її ролі в соціально-економічних процесах регіонів. Вивчено структуру власності Автономної Республіки Крим, її вплив на формування доходної частини бюджету автономії. Надано висновки щодо необхідності проведення заходів з реформування відносин власності.

The state of development of different types of property is described. The property is a factor of autonomy of local authorities. There are the principle to determine the community property and its role in the socio-economic development of regions. The structure of ownership of the Autonomous Republic of Crimea and its influence on the revenue side autonomy is investigated. Conclusions concerning the need to reform the property are given.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Можливості зміцнення місцевих фінансів, за ринкових умов, тісно по'язані з розвитком усіх форм власності. В умовах трансформації фінансово-економічних відносин особливого значення набуває розвиток комунальної форми власності. Комунальна власність є однією з вихідних умов для автономного місцевого самоврядування.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Проблеми розвитку та функціонування комунальної власності в Україні досліджуються багатьма вченими. Зокрема, у контексті теорії державних фінансів ґрунтовне дослідження належить О. Василюку; з погляду інституційної складової місцевих фінансів зазначені проблеми розглядає В. І. Кравченко; як одну з проблем формування місцевих бюджетів – О. Кириленко; з позиції зарубіжної теорії публічних фінансів – І. Луніна; як фінансову основу місцевого самоврядування – В. В. Кравченко; як складову місцевого господарства – М. Баймуратов, В. Григор'єв; як джерело неподаткових доходів місцевих бюджетів – В. Рибак.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Комунальна власність є одним з системоутворюючих, первинним місцевим фінансовим інститутом, який визначає основу економічного життя територіальних громад і слугує ресурсним забезпеченням місцевого самоврядування. За своїм призначенням, надходження від комунальної власності є надходженнями місцевих бюджетів.

Фінансова результативність функціонування комунальної власності залежать від встановлення майнових відносин між державою та іншими суб'єктами господарювання з приводу привласнення об'єктів комунальної власності.

**Постановка завдання.** Мета статті – довести значні можливості щодо впливу комунальної власності на забезпечення місцевого самоврядування регіону фінансовими ресурсами.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розглядаючи комунальну власність як матеріально-фінансову основу діяльності місцевого самоврядування, що має вирішальне значення для забезпечення їхнього функціонування, О. П. Кириленко визначає склад комунальної власності: рухоме та нерухоме майно, яке є у комунальній власності; доходи місцевих бюджетів; позабюджетні фонди (у т.ч. валютні); інші кошти; земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності; об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Значення комунальної власності у місцевому самоврядуванні визначено в одній із праць М. І. Корнієнка: «Із трьох «китів» – організаційної, правової, фінансової самостійності, – на яких згідно з Європейською Хартією має триматися місцеве самоврядування, перші два формально забезпечено нормами законодавства. Однак зрозуміло, що серед цих принципів найголовнішою є фінансово-майнова автономія, без якої організаційна і правова майже нічого не варті» [1, с.106].

Комунальна власність як основа фінансів місцевого самоврядування, є фінансовим інститутом, який дозволяє територіальним громадам забезпечити додаткові джерела доходів місцевих бюджетів, визначає основу економічного життя територіальних громад, є формою організації фінансування виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій, побічно підтримує інвестиції капіталу на місцевому рівні і впливає на відносини розподілу фінансових ресурсів держави в цілому.

Комунальна власність – це вагомий місцевий фінансовий інститут, на основі якого формуються та використовуються фінансові інструменти – муніципальні цінні папери, що дозволяє інтегрувати на місцевому рівні інструменти фінансового ринку з метою місцевого економічного розвитку.

В Україні запровадження права комунальної власності, як фінансової основи самоврядування територіальної громади обумовило появу нової системи фінансових відносин. Це пов'язано із визначенням Конституцією України природи комунальної власності як нової форми власності – власності територіальної громади.

Щодо ролі комунальної власності в місцевих фінансах існує важливий зв'язок між результатами формування комунальної власності територіальних громад та обсягами надходжень до місцевих бюджетів. В зв'язку з чим, досягнення оптимального складу об'єктів комунальної власності повинно позитивно впливати на розвиток ринкових відносин в межах громади, а значить і на дохідну базу місцевих бюджетів.

В той же час доходи від об'єктів комунальної власності становлять одну з найменших частин доходів місцевих бюджетів. За результатами 2009 року надходження податку на прибуток комунальних підприємств в багатьох містах становили лише 0,1 % (м. Миколаїв, м. Херсон, м. Черкаси, м. Кіровоград) сукупних доходів місцевих бюджетів або мали нульове значення (м. Біла Церква, м. Переяслав-Хмельницький, м. Судак) внаслідок збитків від загальних результатів діяльності цих підприємств.

В бюджетах обласних центрів дані надходження відіграють дещо більшу фіскальну роль. Так, цього ж року в м. Запоріжжі та м. Львові такі надходження відповідно склали 1,5 % та 1,4 %; в м. Києві та Харкові – 0,9 % [2, с.34-37]. При цьому, відмічається значна різниця щодо їх частки в загальних доходах та розрахунку на одного мешканця в містах України. Наприклад, у 2009 році у м. Києві комунальні підприємства сплатили 74377,8 тис. грн податку на прибуток. Це становило 0,9 % всіх надходжень місцевого бюджету та 27,6 грн в розрахунку на одного мешканця. Тоді як в м. Миколаєві ці значення відповідно становили 522,7 грн; 0,1 %; та 1,0 грн, а в м. Луганськ – 7716,5 грн; 2,3 % та 17,2 грн [2, с.34].

Частка податку на прибуток підприємств комунальної власності у цілому по місцевих бюджетах становила у 2009 році лише 0,8 %, у тому числі у податкових надходженнях бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджетів міст Києва та Севастополя – 1 %, міст обласного значення – 0,9 %, міст районного значення 0,4%, районних бюджетів – 0,2 %, селищних – 0,4, сільських – 0,1 %. Варто зауважити, що «...надходження від таких джерел, як кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, в 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 2001-2009 роках» [3, с.263-264];

У фінансових потоках (надходжень та витрат), пов'язаних з функціонуванням комунальної власності, знаходить відображення широкий комплекс фінансових відносин органів місцевого самоврядування з фінансово-кредитною системою. Формування доходів і видатків місцевих бюджетів залежать від функціонування об'єктів комунальної власності. В сучасних умовах важливість питань доходів та видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності полягає в наступному.

По-перше, місцеві бюджети в Україні характеризуються значною незбалансованістю таких доходів і витрат.

По-друге, органи місцевого самоврядування все більше зацікавлені у збереженні їх комунальної нерухомості, яка постійно дорожчає, а відтак зростають і орендні платежі до місцевих бюджетів.

По-третє, останнім часом значимість формування видатків, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності, стрімко зростає. Адже саме вони повинні відповідати принципам соціальної рівності та однакових можливостей, тобто рівному доступу населення до комунальних послуг, що фінансуються з місцевих бюджетів. Основні з цих видатків: на загальну освіту та охорону здоров'я є по суті інвестиціями у людський капітал, а отже, їх треба розглядати як основу ендогенного економічного зростання держави [4, с.24-32].

По-четверте, розмір планованих видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності, певним чином прив'язаний до доходів відповідних бюджетів. Крім того, в Україні формування видатків місцевих бюджетів дуже часто залежить не від реальних потреб населення регіону в наданні певної бюджетної послуги, а від наявних або передбачуваних доходів.

Ця тенденція є, безумовно, негативною, оскільки закріплює значну соціальну нерівність на рівні регіонів [5, с.43-47].

Тому, особливо важливим завданням є посилення впливу інституту комунальної власності на формування доходів та напрямки використання коштів, пов'язаних з функціонуванням об'єктів комунальної власності.

Відповідно до ст. 69 Бюджетного кодексу України [6, с.12-19] до доходів місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням об'єктів права комунальної власності, можна віднести:

1. Плату за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності (закріплено за місцевими бюджетами).
2. Кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в 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.
4. Податок на прибуток підприємств комунальної власності.
5. Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету.
6. Плату за землю.
7. Платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення.

Щодо власних надходжень бюджетних установ, їх поділяють на дві групи:

1) плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законами та нормативно-правовими актами;

а) плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх функціональними повноваженнями, тобто це кошти, які надійшли бюджетним установам як плата за послуги, надання яких пов'язано з виконанням основних функцій та завдань бюджетних установ;

б) виконавчий збір, стягнутий державною виконавчою службою.

Надходження перших двох підгруп формуються за видами, визначеними переліками послуг, що можуть надаватися бюджетними установами за плату, затверджуваними Кабінетом Міністрів України для відповідної галузі.

в) надходження бюджетних установ від господарської та/або виробничої діяльності. До цієї підгрупи відносяться кошти, які отримують бюджетні установи від господарсько-виробничої діяльності допоміжних, навчально-допоміжних підприємств, господарств, майстерень тощо; квартирна плата та плата за гуртожиток; від працевикористання спецконтингенту; відрахування від заробітку або іншого доходу спецконтингенту за харчування, речове майно, комунально-побутові та інші надані йому послуги тощо (доходи госпрозрахункових підрозділів, які мають статус юридичної особи, не є власними надходженнями бюджетних установ);

г) плата за оренду майна бюджетних установ. Бюджетні установи отримують у повному обсязі плату за оренду майна, що їм належить, якщо інше не передбачено законом;

д) надходження бюджетних установ від реалізації майна (кошти, які отримують бюджетні установи від реалізації необоротних активів (крім будівель і споруд) та інших матеріальних цінностей, у тому числі списаних, за здані як брухт і відходи чорні, кольорові, дорогоцінні метали, дорогоцінне каміння у розмірах, що, згідно із законодавством, залишаються в розпорядженні установи).

Такі надходження постійні та обов'язково плануються в бюджеті.

2) кошти, перераховані бюджетним установам для виконання окремих доручень, а також благодійні внески, гранти та дарунки.

Ця група поділяється на такі підгрупи:

а) благодійні внески, гранти та дарунки (гранти надаються безповоротно та спрямовуються на реалізацію цілей, визначених програмою їх надання, проектом міжнародної технічної допомоги, тощо);

б) кошти, які отримують бюджетні установи для виконання окремих конкретних доручень від підприємств, організацій чи фізичних осіб, від інших бюджетних установ, в тому числі інвестиції, які згідно із законодавством надходять до бюджетних установ.

Надходження другої групи не є постійними і плануються лише у випадках, що попередньо визначені рішеннями Кабінету Міністрів України, укладеними угодами, в тому числі міжнародними, календарними планами проведення централізованих заходів тощо.

Вказані вище 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.

Відносно видів, доходи від об'єктів права комунальної власності місцевих бюджетів України класифікуються за такими розділами:

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

В той же час, доходи від об'єктів права комунальної власності можна поділити на поточні (наприклад, плата за оренду об'єктів комунальної власності) і капітальні (надходження від продажу землі і нематеріальних активів).

Організаційно підприємства та установи комунальної форми власності можна розділити на три групи: ті, які повністю перебувають на бюджетному фінансуванні;

підприємства, які частково фінансуються за рахунок місцевих бюджетів, і підприємства, які функціонують за принципом самооплатності.

Протягом останніх років структура комунального майна залишається досить постійною, однак його частина в загальному обсязі основних фондів має стійку тенденцію до зниження, що суттєво звужує матеріальну і фінансову базу місцевого самоврядування, значно знижує можливість його зміцнення.

В Автономній Республіці Крим в структурі форм власності комунальна власність має тенденцію до скорочення, як і в цілому у державі (табл.1).

Таблиця 1

Структура форм власності в Автономній Республіці Крим, % [7, с. 12; 8, с. 310].

Види	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Усього, за формами власності:	100	100	100	100	100	100	100	100
Приватна	32,8	32,3	32,4	32,3	88,8	95,4	95,5	95,9
Державна	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	1,3	1,2	1,1
Комунальна	7,3	8,3	8,1	7,8	7,6	3,3	3,3	3,0
Колективна	54,8	54,6	54,9	55,4	-	-	-	-
Міжнародних організацій і юридичних осіб інших держав	1,0	0,9	0,8	0,8	-	-	-	-

Підприємства комунальної форми власності в більшій частині є збитковими, кошти для самофінансування в них відсутні.

Відповідно до чинного законодавства комунальні підприємства працюють у тому ж правовому полі, що й інші суб'єкти господарства. Теоретично підприємства комунальної форми власності можуть працювати навіть у кращих правових умовах, ніж суб'єкти господарювання інших форм власності, при цьому місцеві органи влади мають для цього реальні організаційні та управлінські повноваження.

Однак є ряд факторів, які суттєво знижують ефективність функціонування комунальних підприємств. Згідно з даними Держстатистики близько 60 % комунальних підприємств працюють у низькорентабельних або нерентабельних галузях. У рентабельних галузях, таких, як оптова і роздрібна торгівля, готельний і ресторанний бізнес, працює близько 15 % комунальних підприємств.

Необхідно задіяти важелі, які б стимулювали місцеві органи влади розбудовувати рентабельні види діяльності. Одним з таких важелів може бути пільгове оподаткування прибутку на початкових етапах становлення підприємства, надалі ж 100 % надходжень прибутку від діяльності комунальних підприємств повинні надходити в місцевий бюджет. Також одним з негативних факторів є те, що більше чверті активів територіальних громад зосереджено на обслуговуванні діяльності їхніх виконавчих органів і відповідно не приносять ніяких доходів, а тільки вимагають витрат на утримання.

**Висновки і перспективи подальших розробок.** Отже, фінансовий інститут комунальної власності потребує докорінного реформування в напрямі створення ефективного ринкового механізму функціонування житлово-комунального господарства з метою поліпшення якості обслуговування споживачів шляхом поетапного запровадження економічно обґрунтованих цін і тарифів на житлово-комунальні послуги на базі реальної вартості цих послуг з одночасним реформуванням галузі.

На наш погляд, реформування передбачає вирішення таких блоків проблем: демонополізації та розвитку конкурентного середовища ринкового типу, підвищення дієвості системи управління місцевим господарством через його реструктуризацію і запровадження договірних відносин між споживачами і виробниками послуг із забезпеченням їх правового захисту, стабілізації чинних та пошуку альтернативних джерел фінансових ресурсів.

Тому основними завданнями комунальної реформи в сучасних умовах слід визнати:

1. Ринкова трансформація комунальної сфери на основі приватизації, використання концесійних механізмів і фінансової підтримки комунальної реформи з одночасною децентралізацією управління комунальною галуззю.
2. Встановлення прийнятних для бізнесу і для населення тарифів, які були б економічно обґрунтованими, відшкодовували витрати підприємств, забезпечували розвиток та оновлення в житлово-комунальній сфері і враховували платоспроможність населення.
3. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад щодо виконання власних повноважень у цій сфері.
4. Запровадження механізмів громадського контролю, зокрема за прозорістю встановлення тарифів і цін, у тому числі на природний газ та електроенергію, а також тарифів на житлово-комунальні послуги.
5. Надання адресної допомоги тим, хто її потребує [9, с. 123].

При виконанні цих завдань необхідно враховувати особливості перехідної економічної системи з властивою їй системою фінансових відносин на всіх рівнях муніципального господарського механізму. Тактичні завдання, на наш погляд, полягають у здійсненні таких заходів:

- 1) упорядкуванні пільгового механізму житлово-комунального обслуговування населення, цільового бюджетного фінансування субсидій населенню;
- 2) зниженні тарифів на комунальні послуги шляхом запровадження ресурсоощадних технологій під цільові державні програми розвитку;
- 3) додатковому залученні коштів інвесторів з метою розширення обсягів і поліпшення якості ремонтних і ремонтно-будівельних робіт;
- 4) розвитку фінансового лізингу та лізингу нерухомості у муніципальному секторі;
- 5) реструктуризації заборгованості територіальних бюджетів підприємствам місцевого господарства з дотацій, субсидій, інших пільгових форм їх фінансової підтримки за попередні роки;
- 6) диференціації плати за утримання житла і надання послуг з урахуванням інженерного обладнання будинків.

#### **Список використаної літератури**

1. Корнієнко М. І. Основи муніципального права України: [навч. посіб.] / М. І. Корнієнко. – К. : Знання, 2000. – 106 с.
2. Фінансовий стан міст: 2009 р. // Асоціація міст України та громад. – К., 2010. – 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. – 632 с.
4. Бураковський І. В. Реформа місцевих фінансів та міжбюджетних відносин в Україні: вісім проблемних питань / І. В. Бураковський. // Економічні реформи сьогодні. – 2001. – № 38. – С. 24–32.
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 (із змінами). Закон України № 2542-III від 21.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – С. 12–19.
7. Указ Президента України № 749/2001 від 30.08.2001 р. "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 2. – 15 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/catalog/item/1044>.
8. Концепція реформування місцевих бюджетів: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 308-р від 23.05.2007 р. // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 5. – 15 травня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/catalog/item/1044.htm?lightWords=%D0%BF%D0%B8>.
9. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37.

Прийнято до друку 13.06.2011