

ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Нехайчук Д.В., к.е.н., доцент, НАПКБ

Досліджується питання забезпечення фінансової самодостатності регіонів України завдяки забезпеченню якісного управління інститутом комунальної власності. Розглядається застосування схем концесій як сучасний напрямок розвитку відносин власності. Робляться пропозиції щодо запровадження принципів ефективного використання комунальної власності з метою диверсифікації джерел фінансування комунальної інфраструктури, та гармонізації вітчизняних та міжнародних стандартів у галузі фінансів місцевого самоврядування.

Ключові слова: фінансові ресурси, фінансова самодостатність, відносини власності, комунальна власність, управління майном, місцеве самоврядування, органи влади.

ВСТУП

Вченими-регіоналістами досліджувалося та визначалося чимало шляхів досягнення фінансової самодостатності територіальних одиниць за рахунок ефективного формування та використання комунальної власності. Наприклад, Т. Ковальчук, С. Тулуб пропонують структурувати територію України на втричі меншу кількість країв, тобто областей для забезпечення базових соціальних гарантій громади [1]. Інші автори, розглядаючи це питання зосереджують увагу лише на комерційному сегменті, де функціонують суб'єкти господарювання комунальної власності (О.В. Манойленко) або на окремих галузях (А.В. Величко, Г.І. Ляхович). Внаслідок недосконалостей законодавства та інших об'єктивних причин сьогодні не всі з запропонованих шляхів можливо реалізувати на практиці формування нової структури комунальної власності, здатної сприяти економічному розвитку регіонів.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Існують різні фінансові форми управління об'єктами комунальної власності. Це — самостійне використання, спільне використання, продаж, оренда, концесія, іпотека, застава приватизація. Ресурсна, вартісна та функціональна слабкість майнової частини комунальної власності не дають змоги органам місцевого самоврядування України сповна використовувати вже напрацьовані світовим досвідом, ефективні форми управління об'єктами комунальної власності, такі як: іпотека, концесія, застава, спільне використання. Тому метою дослідження стало розгляд питань ефективного управління комунальною власністю.

Головною причиною не досконалого управління об'єктами комунальної власності є відсутність правових та практичних механізмів їх реалізації (табл. 1).

Сьогодні в українських містах найпоширеніша практика безпосереднього управління об'єктами комунальної власності. Але необхідність зменшення видатків та зростання надходжень місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності потребує більш широкого використання усього спектру дозволених законодавством форм управління, орієнтованих на конкурентні умови надання послуг. Це може надати змогу органам місцевого самоврядування одночасно підвищувати добробут місцевих жителів та збільшувати дохідну базу місцевих бюджетів, саме від яких залежить фінансова самостійність місцевих органів влади [2, с. 20]. Вирішенню даних питань сприяло прийняття Закону України «Про концесії» [3]. Оскільки, органи місцевого самоврядування не в змозі надавати з місцевих бюджетів значні вкладення в обігові кошти на управління об'єктами комунальної власності вони стоять перед дилемою: здавати в оренду або продавати окремо кожен комунальний об'єкт і мати проблему з сотнями осіб чи здати в концесію весь майновий комплекс.

Згідно із законодавством у концесію юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) можуть надаватися на платній та строковій основі об'єкти права комунальної власності таких соціально важливих сфер: водопостачання, відведення та очищення стічних вод; надання послуг міським громадським транспортом; збирання та утилізація сміття; надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла; будівництво та експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд; надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері; створення комунальних служб паркування автомобілів; надання ритуальних послуг.

Обсяги видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з функціонуванням комунальної власності в окремих з наведених сфер сьогодні є одними з найвищих і передача в концесію об'єктів комунальної власності в цих сферах може вирішити дану проблему. А в разі включення до умов концесійного договору збільшення об'єму товарів (робіт, послуг) можливо досягти також зростання податкових надходжень до місцевого бюджету. Крім того, договором передбачаються щомісячні концесійні платежі до міського бюджету, які є додатковим доходом, що спрямовується на розв'язання нагальних проблем територіальної громади [4].

Тому, передача об'єктів комунальної власності в концесію виглядає привабливою формою фінансового управління. До того ж, при цьому, комунальне майно залишається у власності територіальної громади, воно не продається, і при припиненні дії концесійного договору підлягає поверненню в належному технічному стані придатному для подальшої експлуатації його попередньому власнику.

Таблиця 1

Форми та методи фінансового управління комунальною власністю в Україні *

Форми та методи фінансового управління	Визначення та принципи	Нормативно-правове забезпечення	Потенційні об'єкти	Фактичне використання
Оренда	Договірне строкове платне володіння і користування комунальним майном, переданим для самостійного ведення господарської діяльності орендарю	Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про оренду державного та комунального майна»	Нерухоме майно (приміщення, будівлі та споруди), земля, водойми	Є однією з найпоширеніших форм фінансового управління комунальною власністю як джерело поповнення місцевих бюджетів
Самостійне використання	Ведення господарської діяльності органами місцевого самоврядування на базі об'єктів комунальної власності	Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про підприємства в Україні»	Підприємства, що надають комунальні послуги; заклади соціальної інфраструктури	Переважно соціальна сфера
Спільне використання	утримання та експлуатація об'єктів комунальної власності спільно з іншими суб'єктами господарювання на основі договору	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Об'єкти у сферах: освіти; охорони здоров'я; пожежної охорони; надання основних комунальних послуг	Проблема застосування — врегулювання особливостей управління об'єктами спільної комунальної власності
Концесія	Передача на договірній платній та строковій основі комунальних підприємств або земельних ділянок з правом видобутку чи будівництва на ній	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про концесії»	Об'єкти у сферах: житлово-комунального господарства; громадське харчування; будівництво та експлуатація доріг	Може використовуватися як прихована форма приватизації, таким чином, занижувати доходи до місцевих бюджетів.
Приватизація	Трансформація комунальної власності у приватну	Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеві програми приватизації.		Активне від початку процесу приватизації. Результатом є одноразові але значні надходження до бюджету
Застава	Комунальне майно використовується як об'єкт гарантії повернення кредитів	Закон України «Про заставу»	Ліквідне комунальне майно	Починає набувати поширення
Іпотека	Різновид застави землі чи нерухомого майна для отримання органами місцевого самоврядування довготривалої позики	Закон України «Про іпотеку»	Будівлі та споруди, земля	Не застосовується в зв'язку з відсутністю відповідного законодавчого регулювання
Лізинг	Передача чи набуття на довгостроковій основі майна (крім земельних ділянок, майнових комплексів та їх структурних підрозділів) за встановлену плату	Закон України «Про фінансовий лізинг»	Сільськогосподарська техніка, транспортні засоби, обладнання (медичне, офісне та інше)	Є актуальною в Україні
Довірічє управління	Передача на договірній, платній, строковій та конкурентній основі об'єктів комунальної власності в управління (від імені, за рахунок та в інтересах довірителя) за фіксовану плату	Декрет КМУ «Про довірічє товариства» <i>Проект Закону «Про довірічє управління майном»</i>	Цінні папери, об'єкти у сфері житлово-комунального господарства, фізичної культури та спорту, інших галузях.	Перспективна. Не застосовується в зв'язку з відсутністю належного правового регулювання

* Складено автором

Останніми роками в практиці управління комунальною власністю з'явився інститут довірчого управління, тобто делегування прав з управління об'єктами комунальної власності на основі угоди. При цьому, передаються права на розпорядження, користування та володіння об'єктом, але власник встановлює часткові обмеження в реалізації цих прав.

Порівняно з довірчим управлінням оренда має ряд недоліків. Наприклад, орендна плата є фіксованою і не залежить від результатів використання орендованого майна. Довірче управління вирішує цю проблему: прибуток від використання об'єкта власності, за виключенням винагороди управляючого, переходить в розпорядження власника, який має можливість здійснювати ефективний контроль за діяльністю управляючого.

Відповідно до чинного законодавства територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ. Утворена таким чином власність із визначенням часток кожного з них у праві власності є спільною частковою власністю [5, ст. 356].

В ст. 10 Європейської Хартії також зазначено, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Тому, зараз, коли органи місцевого самоврядування отримали повноваження самостійно вести господарську діяльність, а відповідно, з іншого боку, нести відповідальність за її результати, об'єднання об'єктів комунальної власності територіальних громад є надзвичайно актуальними. В даних умовах такі об'єднання можуть мати величезний потенціал впливу на розвиток місцевих фінансів.

Існує чимало завдань, що стоять перед сусідніми територіальними громадами, вирішення яких має на меті ефективність надання тих чи інших послуг. Такі завдання не можуть виконуватись за рахунок коштів окремих громад. Прикладом може слугувати будівництво та експлуатація доріг районного значення, ландшафтне планування або охорона навколишнього середовища. Для виробництва таких комунальних благ варто створювати цільові комунальні об'єднання, залишаючи такі завдання в компетенції територіальних громад. Ті ж завдання, які дрібні територіальні громади не в змозі виконати взагалі або виконують неефективно варто закріплювати за районами (областями).

РЕЗУЛЬТАТИ

У складі об'єктів комунальної власності потенційних до об'єднання можна виділити:

- природно-ресурсний потенціал: землі, рекреаційні можливості тощо;
- об'єкти інфраструктури: комунікаційні мережі, транспортні шляхи, гідроелектростанції;
- доходи місцевих бюджетів.

Наявні у територіальних громад матеріальні та фінансові ресурси сьогодні є абсолютно недостатніми для самостійності і це викликано великою мірою подрібненістю територіальних громад сіл, селищ і міст. До того ж, в Україні має місце різке посилення нерівномірності розвитку окремих регіонів. Показники рівнів розвитку відрізняються у 10-15, а то й більше разів. Ці розбіжності у рівні забезпеченості фінансовими ресурсами поміж територіальними громадами можуть виникати внаслідок такого суб'єктивного чинника, який полягає в тому, що органи місцевої влади можуть докладали неоднакових зусиль щодо використання наявних фінансових ресурсів. Виходу з такого становища може сприяти використання стимулів до об'єднання об'єктів комунальної власності територіальних громад. А також:

- вирішення проблеми розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці та які виступають згідно з Конституцією України самостійними суб'єктами місцевого самоврядування, тобто узгодити систему адміністративно-територіальних одиниць.

- створення об'єднаних територіальних громад при збереженні фінансової самостійності складових частин об'єднаної громади. Така модель сприятиме об'єднанню фінансово-економічних, природних, управлінських ресурсів регіону, а отже, створенню умов для активного формування спільної часткової комунальної власності. Делегування функцій управління комунальною власністю у разі функціонального об'єднання кількох територіальних громад повинно спрямовуватися на ефективне взаємовигідне використання їхнього майна та включати: оформлення на договірній основі об'єднання власності; забезпечення оперативного управління об'єктами власності шляхом передачі функцій спеціально створеним комунальним підприємствам чи приватним суб'єктам; захист майнових і фінансових інтересів суб'єктів інтеграційного процесу.

До причин об'єднань об'єктів комунальної власності територіальних громад можна віднести:

- прагнення до повнішого використання наявних ресурсів та підвищення ефективності управління (досягнення більшого прибутку);
- зменшення ризику та мінімізація витрат, пов'язаних з фінансовими труднощами;
- прагнення отримати вигоди від зменшення капітальних витрат.

Захист більш слабких у фінансовому відношенні територіальних громад передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків

нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, пов'язаного з функціонуванням об'єктів комунальної власності, який вони повинні нести. Отже, з метою зменшення процедур бюджетного вирівнювання та оптимізації системи доходів та видатків місцевих бюджетів державі доцільно заохочувати об'єднання об'єктів комунальної власності територіальних громад.

Враховуючи реальний стан місцевих бюджетів і те, що Конституцією України заборонено скорочення мережі комунальних закладів охорони здоров'я, спільне утримання таких закладів територіальними громадами з іншими суб'єктами є надзвичайно важливим в нинішніх умовах. При цьому, джерелами прямого й непрямого фінансування формування спільної часткової комунальної власності, наприклад, соціальної сфери можуть бути:

- безпосередньо бюджетні видатки;
- особисті кошти й зобов'язання громадян;
- громадські ініціативи — різного роду фонди та збори;
- кредити;

• надання майна для функціонування соціальної сфери, використання державної інфраструктури тощо [6, с. 105].

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, як частки. І за рахунок сформованих, таким чином, джерел фінансувати ряд важливих соціальних об'єктів (інженерні мережі, сквери, парки) [7].

У корпораціях, які здійснюють діяльність у стратегічних (з точки зору значимості для територіальної громади) сферах діяльності, зокрема в галузях водо-, енерго- і теплопостачання, водопровідно-каналізаційного господарства, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, екології та інших, частка комунальної власності має складати не менше 50 % корпоративного капіталу.

Останнім часом, в досягненні позитивних результатів управління і використання комунальної власності зростає також роль територіальної системи управління, яка дозволяє підпорядкувати результати функціонування об'єктів комунальної власності загальній ідеї їх формування і використання щодо даної території, а також спільно вирішувати соціальні проблеми тощо.

Підсумовуючи вищенаведене дійшли висновку, що в Україні існує необхідність запровадження принципів ефективного використання комунальної власності з метою узгодження фінансових та 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.

ВИСНОВКИ

Таким чином, в досягненні ефективного використання об'єктів комунальної власності важливе значення має:

1. Широке впровадження органами місцевого самоврядування спільно з іншими суб'єктами підприємницької діяльності інвестиційних програм щодо комунальної інфраструктури з залученням кредитних ресурсів цих суб'єктів.

2. Дотримання органами місцевого самоврядування оптимальних пропорцій між витрачанням коштів на розвиток комунального сектору економіки та задоволенням комунальними послугами населення громад.

3. Поєднання бюджетного фінансування об'єктів комунальної власності з можливістю отримання доходів від комерційної діяльності.

4. Застосування ефективних фінансових форм управління об'єктами комунальної власності, зокрема, передача їх в довірче управління.

5. Сприяння розвитку корпоративних відносин в комунальному секторі, що сприятиме залученню та акумуляції фінансових ресурсів приватних інвесторів.

6. Фінансова підтримка функціонування підприємств, що мають стратегічне значення для громади шляхом розміщення органами місцевого самоврядування вільних залишків грошових коштів, як одного з об'єктів комунальної власності для отримання доходів від їх інвестицій у цінні папери (за рахунок відсотків, дивідендів і зростання курсової вартості цінних паперів) цих підприємств.

Запропоновані заходи сприятимуть більш ефективному використанню об'єктів комунальної власності та збалансованості доходів і витрат місцевих бюджетів.

Незадовільний фінансовий стан значної частини об'єктів комунальної власності в Україні свідчить про невідповідність способів управління цими об'єктами ринковим. Тому існує необхідність подальшого пошуку ефективних способів впливу на фінансові процеси в комунальному секторі.

Крім того, метою подальшого дослідження автора стає організаційно — правове забезпечення розвитку інституту комунальної власності, а саме створення фонду розвитку, куди мають зараховува-

тись амортизаційні відрахування на об'єкти нерухомості, надходження від оренди та продажу комунальної власності, що дозволить територіальній громаді перейти на відтворення основних фондів комунальних підприємств і не бути залежними від формування доходної частини бюджету.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ковальчук Т. Від областей до країв / Т. Ковальчук, С. Тулуб // Урядовий кур'єр. — 2002. — №181. — С. 11–12.
2. Юрій С. Актуальні проблеми податкової політики: інфраструктура податку з доходів фізичних осіб в Україні / С. Юрій, Н. Бак // Журнал Європейської економіки. — 2004. — Том 3. (№1). — С. 20-21.
3. Про концесії: Закон України № 997-XIV від 16.07.1999 // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — №41. — Ст. 372.
4. Про затвердження Типового концесійного договору: постанова Кабінету Міністрів України №643 від 12.04.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — №15. — С.92. — Ст. 626.
5. Цивільний кодекс // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — №31. — Ст. 405.
6. Куценко В.І. Трансформації соціальної сфери України: регіональний аспект / В.І. Куценко, Л.В. Остафійчук — К.: Оріони, 2005. — 354 с.
7. Фатеев М.И. О некоторых проблемах развития крупных городов и функционирования их городского хозяйства на примере г. Харькова / М.И.Фатеев // 36. наук. праць Харківської держ. акад. міськ. господарства «Коммунальное хозяйство городов». — 2002. — № 37 — С. 9–13.