

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемам функціонування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Автором досліджено діючу нормативну базу функціонування інституту комунальної власності в Україні та розроблено рекомендації щодо її вдосконалення.

Статья посвящена проблемам функционирования материально-финансовой основы местного самоуправления. Автором исследована действующая нормативная база функционирования института коммунальной собственности в Украине и разработаны рекомендации по ее совершенствованию.

The article deals with problems of the functioning of the material and financial basis of local government. The author investigates current normative base of the Institute of communal property in Ukraine and developed recommendations for improvements.

Постановка проблеми. Питання про власність є головним в перехідні періоди економіки, оскільки хвилі нових корпоративних захватів приносять більше змін ніж великі переселення народів [1].

До цього часу, Україна не має правової бази (спеціального законодавчого акту), яка б розвивала ідеї Конституції з визначення статусу комунальної власності, питань пов'язаних з функціонуванням спільної власності територіальних громад. На сьогодні у Верховній Раді зареєстровані лише проекти таких Законів. Згідно п.3 Постанови Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування» [2] від 05.06.2003р. №939-IV, серед пріоритетних напрямів у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо місцевого та регіонального розвитку мають бути створення правових, економічних та організаційних умов для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування; забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема розвитку та регулювання функціонування комунальної власності присвячено чимало праць українських вчених-економістів, серед яких Б. М. Язвінюк, Б. М. Катрушин, О. М. Денисюк та юристів: Р. О. Денчук, Р. А. Джабраїлов. В їх роботах: визначено окремі напрямки удосконалення законодавства України з метою підвищення ефективності правового регулювання у цій сфері. Однак, процеси правового закріплення комунальної власності в Україні і дотепер не завершені, що обумовлює необхідність проведення подальших робіт у цьому напрямку. Зокрема, обґрунтування можливих шляхів удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування комунальної власності як важливого місцевого фінансового інституту.

Метою статті є дослідження діючої нормативної бази функціонування інституту комунальної власності в Україні та розробка рекомендацій щодо її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Обізнаність із світовим досвідом дозволяє формувати комунальну власність в Україні водночас із її становленням та навіть випереджаючи розвиток того, що лише зароджується, створюється, розбудовується.

Принципово важливим питанням в Україні є законодавче врегулювання особливостей

формування спільної власності територіальних громад. Необхідно визначити, що таке спільні функції територіальних громад в Україні. Як показує світовий досвід, ці функції не можуть бути делеговані знизу, їх потрібно прописати в законі. І саме під них, вже має бути сформована відповідна спільна власність, яка має бути неділима. Тобто, ні окрема територіальна громада, ні обласна чи районна ради не можуть мати право вирішувати, що робити зі спільною (комунальною) власністю. Вона має функціонувати відповідно до закону, в якому необхідно зазначити, що з метою реалізації спільних функцій громад існують об'єкти спільної власності та визначити характер цих об'єктів.

Особливе питання, яке має знайти вирішення у вищевказаному Законі, — об'єкти виключно громадського користування. Існують такі об'єкти комунальної власності, які не можуть продаватися (купуватися) і приватизуватись. До них відносяться: дороги, кладовища, парки, сквери, річки, водоймища і так далі. Це прописано в законодавстві більшості країн. Все це потрібно прописати у вказаному законі.

Ближчим часом потрібно законодавчо закріпити: порядок прийняття рішень про передачу об'єктів права приватної власності у комунальну власність, спільну власність територіальних громад; проведення інвентаризації об'єктів комунальної власності; порядок прийняття рішень про створення об'єктів права спільної часткової власності територіальних громад; використання об'єктів права комунальної власності для надання громадських послуг; управління об'єктами права комунальної власності та інші важливі питання з функціонування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні.

Але цей блок питань сам по собі не існує. Він має бути узгоджений з блоком проблем, які пов'язані з формуванням самих територіальних громад в Україні. Хоча в Конституції України територіальну громаду проголошено носієм місцевого самоврядування, територіальні громади до сьогодні ще не сформовані. Якщо взяти законодавство сусідньої Польщі, не кажучи вже про розвинуті європейські країни, то там чітко визначені перелік і найменування кожної територіальної громади. Чітко вказано, що є територіальна громада. Кожна з них має свої межі, назву, статут, герб, прапор і так далі. Отже, потрібно якнайшвидше чітко і ясно визначити, що таке територіальна громада та скільки їх сьогодні в Україні. При цьому, визначаючи межі територіальних громад, слід враховувати — де існує велика власність, там має місце і велика нерівність, оскільки багатство окремих передбачає бідність багатьох [3]. Наведена точка зору не втратила своєї актуальності і в теперішній час. Недосконале законодавство з функціонування комунальної власності відіграє не останню роль у досягненні фінансової самодостатності органами місцевого самоврядування. Тому, важливо, раціонально і справедливо розподілити землю між громадами для їх успішного та ефективного господарювання.

Відповідно до Конституції потрібно надати можливість об'єднувати сільські і селищні територіальні громади в більш крупні. Тобто, по суті, перш ніж чітко визначатись з фінансовими основами місцевого самоврядування, треба визначитись з тим, що є низовою одиницею, особливо в сільській місцевості. І така одиниця має бути фінансово самодостатньою.

Слід відмітити, що можливості отримання доходів від об'єктів права комунальної власності обмежені, а роль окремих видів таких доходних джерел в сукупних доходах місцевих бюджетів за регіонами неоднакова (табл.1).

Так, найбільша різниця, згідно статистичних даних 2010 р. [4], спостерігається між частками власних надходжень бюджетних установ у сукупних доходах місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та Житомирської обл. — 9,9 %. Надходження інших груп доходів від об'єктів комунальної власності за регіонами України, як видно з таблиці, не перевищують 1,5 % сукупних доходів відповідних місцевих бюджетів.

Частка доходів від використання комунальної власності в доходах місцевих бюджетів може розглядатися як індикатор рівня їх фіскальної автономії. Тому, вирішенню питання зміцнення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування сприяє не активне формування комунальної власності, а підвищення доходного потенціалу територіальних громад і, передусім, розширення бази оподаткування, сконцентрованої в територіальних межах. Розміром саме цих доходів повинні визначатись об'єми фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, призначених для вирішення ними питань місцевого значення.

Таблиця 1

Частка доходів від об'єктів комунальної власності у сукупних доходах місцевих бюджетів в 2010 році за регіонами, %

Регіони	Податок на прибуток підприємств, належать комунальній власності	на що до	Доходи від власності та підприємницької діяльності	Плата за оренду цілісних майнових комплексів та іншого майна, що перебуває в комунальній власності	Власні надходження бюджетних установ
Автономна Республіка Крим	0,3		0,6	0,4	10,1
Вінницька	0,1		0,0	0,1	4,4
Волинська	0,2		0,2	0,1	4,5
Дніпропетровська	0,4		0,3	0,1	4,3
Донецька	0,3		0,4	0,5	6,9
Житомирська	0,2		0,3	0,2	0,2
Закарпатська	0,1		0,6	0,2	3,3
Запорізька	0,7		0,2	1,0	1,0
Івано-Франківська	0,1		0,1	0,4	4,0
Київська	0,2		0,7	0,1	7,2
Кіровоградська	0,1		0,1	0,2	4,3
Луганська	0,2		0,0	0,2	5,2
Львівська	0,2		0,1	0,7	3,8
Миколаївська	0,1		0,1	0,4	5,3
Одеська	0,3		0,2	1,5	4,5
Полтавська	0,2		0,4	0,6	5,1
Рівненська	0,1		0,0	0,2	6,9
Сумська	0,2		0,3	0,4	4,8
Тернопільська	0,1		0,1	0,5	3,4
Харківська	0,4		0,3	0,8	4,7
Херсонська	0,1		0,1	0,2	5,7
Хмельницька	0,1		0,0	0,1	5,1
Черкаська	0,1		0,3	0,2	5,0
Чернівецька	0,2		0,6	0,0	3,9
Чернігівська	0,2		0,2	0,4	5,3
м.Київ	1,0		1,1	0,9	3,8
м.Севастополь	0,2		0,1	1,4	4,8

Джерело: Бюджет України за 2010 рік. Статистичний збірник /Міністерство фінансів України. — Київ, 2011.— С. 181-288.

Тому, нормативно-правовою базою щодо формування та функціонування комунальної власності в Україні повинно бути передбачено впровадження органами виконавчої влади сучасної системи управління об'єктами комунальної власності, зосередження їх зусиль на

забезпеченні прибутковості роботи комунальних підприємств, підвищенні рівня їх капіталізації, збільшенні бюджетних надходжень від їх діяльності тощо.

Завдання підвищення ефективності управління комунальною власністю неможливо вирішити, якщо не налагоджено повноцінний облік комунального майна. Для цього кожній територіальній громаді потрібно створити Єдиний реєстр комунального майна (майна, яке знаходиться на балансах і яке передано в оренду), що використовується в реальному секторі економіки, запроваджуючи системний підхід в управлінні об'єктами комунальної власності. Це дасть змогу налагодити електронний облік всіх об'єктів комунальної власності реального сектору економіки, із занесенням до баз даних Реєстру інформації про класифікацію, вартість цих об'єктів за даними бухгалтерського обліку їх розташування та підпорядкування, обтяження та фінансові і соціальні результати управління цими об'єктами. А також забезпечити повний та постійний аналіз збереження і інвентаризації таких об'єктів.

З цією метою необхідно:

1. Запровадити єдині правила та строки проведення інвентаризації комунального майна, включаючи комунальні земельні ділянки, окремо визначені права користування природними ресурсами та ін.;

2. Законодавчо встановити процедуру, за якою органи, уповноважені управляти комунальним майном, забезпечують своєчасне надходження первинної інформації до органу місцевого самоврядування та несуть відповідальність за її достовірність;

3. Запровадити єдині правила первинного електронного обліку суб'єктами господарювання комунальної власності щодо класифікації об'єктів, їх характеристики, оцінки, програмних носіїв інформації.

Ключовим завданням органів місцевого самоврядування є матеріальне оновлення та формування оптимальної структури комунальної власності органами місцевого самоврядування у невиробничій сфері (охорона здоров'я, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення, культура та мистецтво). А під безпосереднім керівництвом місцевих органів управління повинні знаходитись ті сфери місцевого господарства, які працюють на задоволення потреб територій (житлове будівництво, теплозабезпечення, освітлення), внутрішнього і зовнішнього попиту (водоканалізаційне господарство, транспорт) [5, 10]. Отже, повністю відмовитись від комунального сектора є помилкою. Перетворення 100 % комунальної власності в 100 % приватну не призведе автоматично до вирішення питання її ефективного функціонування.

В зв'язку з постійними дискусіями щодо приватизації комунальних сфер діяльності та беручи до уваги той факт, що господарська діяльність органів місцевого самоврядування має тенденцію до скорочення, можна визначити умови, виконання яких дає виключне право місцевих органів влади на ведення самостійної господарської діяльності:

1) здійснення завдання диктується суспільними інтересами;

2) надання суспільного блага орієнтоване виключно на територію даної адміністративної одиниці.

Відповідно до затверджених державних соціальних стандартів, органи уповноважені управляти комунальним майном повинні щорічно вживати заходи щодо:

– визначення необхідних капітальних витрат на будівництво нових об'єктів або поновлення придатності об'єктів;

– залучення приватних інвестицій на зазначені цілі шляхом передачі цих об'єктів у користування приватним суб'єктам господарювання (оренду, концесію тощо);

– виявлення об'єктів, що втратили придатність виконувати соціальні функції у обсягах та якості відповідно до стандартів, та підготовки пропозицій щодо подальшого використання таких об'єктів (приватизації, або ліквідації (списання));

– розвитку орендних відносин.

Не знаходять відповідної реалізації в законодавстві та практиці України положення щодо матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, які містяться в Конституції та Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Так, Бюджетний кодекс України [6] врегулює питання формування місцевих бюджетів, проте принципові аспекти місцевого самоврядування щодо реального управління місцевими фінансами саме на місцевому рівні, не знайшли в ньому свого відображення. Зокрема, стаття 143 Конституції передбачає, що районні

і обласні бюджети формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм. Натомість норми Бюджетного кодексу не передбачають будь-яких механізмів погодження прийнятих на районному чи обласному рівні рішень щодо реалізації спільних проектів з територіальними громадами, в інтересах яких такі проекти реалізуються. Стаття 101 цього документу грубо порушує бюджетні права місцевого самоврядування в плані добровільності передачі коштів з бюджетів територіальної громади до районних та обласних бюджетів, оскільки за нормами цієї статті рішення щодо передачі бюджетних коштів приймаються не на рівні територіальної громади у добровільному порядку, а на рівні району чи області.

Реалізація на практиці принципу фінансової автономії місцевого самоврядування сьогодні є однією з центральних проблем в Україні. На жаль, поки що обсяг фінансових ресурсів місцевих влад не відповідає обсягу функцій місцевого самоврядування. За розрахунками фахівців органів місцевого самоврядування вони профінансовані на 20-30 % [7, 9]. Для вирішення цієї проблеми шляхом використання комунальної власності логічно було б на нормативному рівні підтримати такі починання, як партнерство громад, поширення кращих практик, співробітництво, тобто співпрацю на взаємовигідних засадах органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, приватних підприємств.

Однак, відпрацювання ефективної системи управління об'єктами комунальної власності не може бути зведено лише до набору організаційних заходів і методологічних прийомів. Необхідно: розширити і конкретизувати повноваження рад всіх рівнів, посадових осіб та взаємини між радами; визначити раціональні пропорції між комунальним і приватним секторами; обґрунтувати ступінь та механізми участі держави у відносинах власності; узгодити в організаційному і правовому відношенні заходи структурної перебудови економіки та управління об'єктів комунальної власності. Наведене змушує повернутися до питання інституту ефективного власника та визначення зростання виробництва, підвищення якості послуг як головних критеріїв успішності управління.

Приймаючи рішення щодо перетворень у сфері комунальної власності, зокрема, приватизації її об'єктів, органи місцевого самоврядування повинні усвідомлювати величезну відповідальність, адже приватизуються об'єкти, які мають стратегічне значення для місцевих фінансів, а також підприємства-монополісти (зокрема, ті, що належать до сфери природних монополій). Такі об'єкти повинні визначатись окремою групою у місцевій програмі приватизації, а їх перелік коригувати з урахуванням особливостей фінансового й соціального становища громади. Це особлива сфера, яка вимагає ретельних розрахунків, виваженого індивідуального підходу й, безперечно, своєчасних узгоджених рішень.

Тільки тоді, коли буде розв'язано весь блок цих питань, Україна матиме фінансову основу місцевого самоврядування.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок про те, що для того, щоб існуюча законодавча основа щодо фінансової незалежності територіальних громад в Україні почала реально працювати, потрібно удосконалювати нормативно-правове регулювання багатогранної діяльності органів місцевого самоврядування щодо використання матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування — об'єктів комунальної власності шляхом:

- прийняття спеціального закону в цій сфері, що сприятиме створенню правових засад формування комунальної власності, реалізації територіальними громадами прав власника;
- запровадження інституту права власності територіальних колективів районів, областей і передача у власність цим колективам об'єктів сумісної спільної власності територіальних громад районів, областей;
- визначення статусу комунальних підприємств і комунальних установ, а також статусу підприємств та установ, які належать територіальним колективам областей і районів;
- врегулювання в статутах територіальних громад не визначені на законодавчому рівні питання розпорядження та управління комунальною власністю що передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 19 та п. 48 ст. 26) [8]. Це сприятиме

утвердженню принципів формування комунальної власності, оскільки держава може надавати суттєву підтримку з цього питання, але процес його становлення багато в чому залежить від місцевої ініціативи.

Оскільки ефективність місцевого самоврядування напряму залежить від його матеріальної та фінансової основи, яку становить комунальна власність, то питання подальшого комплексного нормативного регулювання відносин у цій сфері, визначення правового режиму та складу об'єктів комунальної власності продовжують залишатися головними при переході до ринкової економіки.

Література:

1. Чернишев С. Б. Россия, собственность, идея / С. Б. Чернишев. — М. : РОССПЭН, 2004. — 448 с.
2. Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України №939-IV від 05.06.2003р. // Відомості Верховної Ради України від 14.11.2003р. — № 46.
3. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. — М.-Л. : Соцэкгиз, т. 2, 1935. — С. 249.
4. Бюджет України за 2010 рік. Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. — Київ, 2011.
5. Строкань Т. Регулювання територіальних взаємовідносин комунальних підприємств і місцевих органів управління / Т. Строкань // Регіональна економіка. — 2001. — №1. — С. 136-139.
6. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року №2542-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37-38. — Ст. 189.
7. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К. : Атіка, 2003. — 353 с.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997р. // Урядовий кур'єр, 1997. — 14 червня.
9. Гранат А. Підвищення ефективності використання майна комунальної власності шляхом удосконалення управлінської моделі (на прикладі м. Бровари) / А. Гранат // Управління сучасним містом. — № 3-4/7-12 (23-24) — 2010.
10. Барабаш Т. Г. Комунальна власність у контексті трансформаційних процесів в економіці / Т. Г. Барабаш // Матеріали II Міжнар. наук-практ. конф. «Трансформаційні процеси в економіці держави та регіонів» / Т. Г. Барабаш. — Запоріжжя : ЗНУ, 2006. — С. 20-21.

Надійшла до редколегії 13.02.2012 р.