

Наталія КАРПИШИН

## ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ ВІД ОРЕНДИ ТА ПРИВАТИЗАЦІЇ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

*Розглянуто актуальні проблеми оренди і приватизації комунального майна у формуванні доходів бюджету м. Тернополя. Проведено оцінку динаміки обсягів та частки надходжень від оренди і приватизації комунального майна в структурі власних доходів місцевого бюджету і бюджету розвитку. Дано пропозиції щодо підвищення ефективності наповнення дохідної частини місцевого бюджету за рахунок оренди і приватизації комунального майна.*

Проблема формування і розвитку комунальної власності, визначення суб'єктів, форм та методів управління об'єктами комунальної власності постійно перебувають в полі зору теоретиків і практиків. Основними недоліками сучасної системи управління комунальною власністю в Україні є: недосконалість і неповнота нормативно-правової бази; відсутність єдиного підходу до організації структур управління комунальною власністю, неналежна підготовка фахівців для сфери управління комунальною власністю та ін. Вирішення цих проблем дасть змогу не тільки збільшити дохідну базу місцевих бюджетів, а й знизити бюджетні витрати на утримання збиткових комунальних об'єктів, розширити базу оподаткування, підвищити обсяги інвестицій у нерухоме майно, що в цілому позитивно позначиться на економічному та соціальному розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Вищевикладене підтверджує актуальність розгляду проблем оренди і приватизації об'єктів комунальної власності та оцінки їх ролі у формуванні доходів місцевого бюджету.

Комунальна власність та основи її управління є об'єктом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема Б. Бріннера, Ф. Шнаппа, Р. Фішмена (вплив комунальної власності на розвиток територіальної громади); Є. Ілляхіна, Е. Кулагіна (роль комунальної власності в забезпеченні самостійності і незалежності місцевих органів влади); А. Муховикова, Л. Новаковського (роль комунальної власності в регулюванні земельних відносин); К. Апанасенко, Р. Джабраїлова, Л. Музики (правове забезпечення ефективного використання об'єктів комунальної власності); Б. Адамова, В. Алексеєва, С. Ледомської, А. Мельник О. Ольшанського, О. Рудченка (управління об'єктами комунальної власності). Досліджували фінансові аспекти процесу використання комунального майна науковці-фінансисти: О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, К. Павлюк, Ю. Пасічник, С. Слухай, І. Чугунов, В. Федосов, С. Юрій та ін.

Метою статті є дослідження стану, динаміки та структури надходжень від оренди і приватизації комунального майна, надан-

ня пропозицій щодо вдосконалення процесу управління комунальним майном і підвищення дохідної бази місцевого бюджету.

Надходження від орендної плати за користування майном, яке перебуває в комунальній власності, і надходження коштів від відчуження комунального майна відносять до групи доходів місцевих бюджетів, які формуються за допомогою неподаткового механізму. Це так звані неподаткові надходження та доходи від операцій з капіталом. Головна особливість неподаткового механізму формування бюджетних доходів полягає у відсутності більшості принципів, які стосуються процесу оподаткування, зокрема рівнозначності, обов'язковості, стабільності, всеохоплюючого характеру тощо.

Як видно з даних рис. 1, обсяг надходжень від оренди комунального майна територіальної громади м. Тернополя за 2010–2013 рр. суттєво зменшився, причому ця тенденція є стабільною. Так, у 2013 р. від оренди комунального майна було одержано майже 5,6 млн. грн., що на 3,7 млн. грн. або майже на 40% менше порівняно з 2010 р.

Частка цих надходжень у структурі доходів місцевого бюджету також суттєво зменшилась з 1,6% у 2010 р. до 0,7% 2013 р.

Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим комунальним майном відносять до групи неподаткових надходжень місцевих бюджетів, а саме, до статті доходів "Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності". Обсяги неподаткових надходжень певною мірою відображають активність органів місцевого самоврядування щодо розпоряджання належним їм майном та дієвість роботи фіскальних органів тощо.

Плата за оренду комунального майна займає друге за фіскальним значенням місце в структурі неподаткових надходжень – майже 16% у 2013 р. і є доволі стабільним і дохідним джерелом доходів, яке потрібно ефективно використовувати органам місцевого самоврядування. Тому, для зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів і зростання частки неподаткових надходжень, необхідно створити умови для розвитку і



Рис. 1. Динаміка обсягів і частки надходжень від оренди комунального майна в структурі доходів бюджету м. Тернополя

\*Складено на основі [1].

підвищення ефективності діяльності щодо надання в оренду об'єктів, які перебувають у комунальній власності.

Зменшення фіскальної ролі орендної плати за використання комунального майна в доходах місцевого бюджету є негативним явищем, оскільки цей фінансовий ресурс є стабільним і потенційним джерелом доходів територіальної громади. Фінансову політику органів місцевого самоврядування доцільно спрямувати на збереження найбільш прибуткових об'єктів комунального майна з метою можливості здійснення господарської діяльності і наповнення місцевого бюджету.

Загалом можна виокремити такі основні проблеми в сфері оренди комунального майна:

- наявність випадків низької експертної оцінки при визначенні вартості орендованого майна і, відповідно, низької орендної плати;
- неналежне виконання орендарями умов договорів оренди, а саме: несвоєчасна та не в повному обсязі сплата за оренду комунального майна;

- нецільове використання майна;
- нестача фінансових ресурсів для оновлення матеріально-технічної бази комунальних підприємств для ефективного ведення фінансово-господарської діяльності і здачі в оренду вільних приміщень.

Обсяг коштів, одержаних бюджетом м. Тернополя від приватизації комунального майна, за останні роки суттєво зменшився – з 20,9 млн. грн. у 2010 р. до 5,7 млн. грн. у 2013 р., тобто майже у 4 рази (рис. 2). Цей процес є закономірним, оскільки комунальне майно є вичерпним і обмеженим ресурсом, тому обсяг коштів від продажу комунального майна буде щорічно зменшуватися. Відповідно знижується і їх роль в доходах місцевого бюджету – з 3,6% (у 2010 р.) до 0,7% (2013 р.).

Проблематика ефективного управління комунальним майном м. Тернополя визначається незадовільним технічним станом переважної більшості об'єктів (приміщень, будівель), що належать до комунальної власності міста, наявністю об'єктів, подальше перебування яких у комунальній

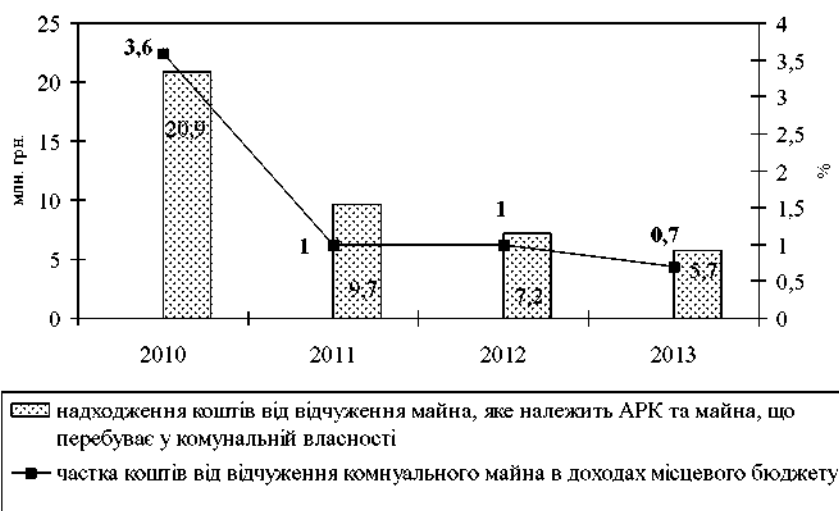


Рис. 2. Динаміка обсягів і частки надходжень від приватизації комунального майна в структурі доходів бюджету м. Тернополя

\*Складено на основі [1].

власності є економічно недоцільним. Дану проблему передбачено вирішити шляхом затвердження та забезпечення виконання Програми приватизації об'єктів комунальної власності міста Тернополя на 2013–2015 рр., активізації процесу приватизації об'єктів комунальної власності міста Тернополя, досягнення максимальної ефективності продажу об'єктів приватизації, оптимізації структури майна, яке є об'єктом комунальної власності, створення сприятливих умов для появи приватних власників, які мають довгострокові інтереси у розвитку приватизованого об'єкта та здійснюватимуть ефективне управління ним.

Основною метою Програми приватизації об'єктів комунальної власності міста Тернополя на 2013–2015 рр. є:

- активізація приватизації та збільшення надходження коштів від продажу об'єктів комунальної власності міста;
- оптимізація структури майна, яке є об'єктом комунальної власності міста;
- сприяння технологічному та управлінському оновленню підприємств;
- залучення інвестицій в економіку міста;
- забезпечення використання коштів, отриманих від приватизації, для задоволення потреб територіальної громади міста;
- досягнення максимальної ефективності продажу об'єктів приватизації [2].

Важливим є той аспект, що доходи від оренди комунального майна і доходи від його приватизації є доходами місцевого бюджету, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, тобто є власними доходами органів місцевого самоврядування. Ці доходи використовуються на виконання власних повноважень, а саме забезпечення тих видатків, які в межах законодавства повністю передані на розгляд місцевих органів влади (видатки на фінансування житлово-комунального господарства; на позашкільну освіту; на міс-

цеві програми з охорони здоров'я; розвиток міської інфраструктури тощо). Вони повністю залишаються в розпорядженні відповідного місцевого бюджету і не враховуються при розрахунку обсягу дотації вирівнювання чи обсягу вилучення.

Для бюджету м. Тернополя, як і більшості місцевих бюджетів України, характерним є низький рівень фінансової самостійності, оскільки більша частка дохідної частини формується за рахунок закріплених доходів і трансфертів, тоді як власні доходи не відіграють вирішальної ролі.

Якщо проаналізувати структуру доходів місцевого бюджету за 2011–2013 рр., то можна констатувати, що частка трансфертів з державного бюджету є найбільшою – від 44,9% в 2011 р. до 46,4% у 2013 р. (рис. 3).

Частка закріплених доходів теж була суттєвою, однак за досліджуваний період знизилась від 36,1% у 2011 р. до 33,8% у 2012 р. Основними джерелами цих доходів місцевого бюджету були: податок на доходи фізичних осіб, реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; державне мито; плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видають виконавчі органи місцевих рад. Найвагомішу частку цих доходів складає податок на доходи фізичних осіб.

Позитивною тенденцією є зростання частки власних доходів в загальному обсязі доходів міського бюджету до 19,8% у 2013 р., однак, попри це рівень фінансової самостійності бюджету м. Тернополя залишається низьким.

Загалом обсяг власних доходів міського бюджету в 2011 р. становив 121,9 млн. грн., у 2012 р. – 141,3 млн. грн., а у 2013 р. – майже 158,0 млн. грн. Як відомо, власні доходи призначені для фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування, тобто забезпечення тих видатків, які

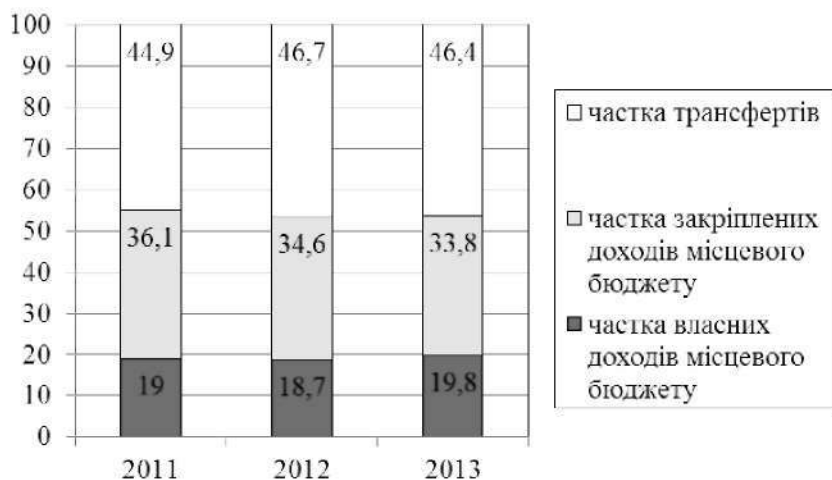


Рис. 3. Динаміка структури доходів бюджету м. Тернополя, %\*

\*Складено на основі [1].

в межах законодавства повністю передані на розгляд місцевих органів влади (передусім – це видатки на фінансування житлово-комунального господарства; на позашкільну освіту; на місцеві програми з охорони здоров'я; розвиток міської інфраструктури тощо). Власні доходи повністю залишаються в розпорядженні відповідного місцевого бюджету і не враховуються при розрахунку обсягу дотації вирівнювання.

До складу власних доходів ми відносимо:

1) *доходи загального фонду місцевого бюджету, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.* До них належать: фіксований податок; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плата за землю; місцеві податки і збори (крім єдиного податку); надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності; штрафні санкції за порушення законодавства про патентування; інші надходження;

2) *доходи спеціального фонду місцевого бюджету (без субвенцій).* До них належать: доходи бюджету розвитку, збір за першу реєстрацію транспортного засобу; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах; власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету; екологічний податок; надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами; інші надходження, визначені в Бюджетному кодексі України.

Як видно з даних рис. 4, найбільша частка власних доходів міського бюджету формується за рахунок місцевих податків і зборів – 36,7%, плати за землю – 25,4% і власних надходжень бюджетних установ – майже 18%.

В 2013 р. частка надходжень від оренди комунального майна становила 3,5%, а



**Рис. 4. Доходи від оренди і приватизації комунального майна в структурі власних доходів бюджету м. Тернополя у 2013 р., %**

\* Розраховано на основі [1].

у 2012 р. – 4,4%, тобто зменшилась. Питом вага надходжень від продажу комунального майна теж змінилась від 5,5% у 2012 р. до 3,6% у 2013 р.

Доходи від приватизації комунального майна, які надходять до спеціального фонду місцевого бюджету, є важливим ресурсом бюджету розвитку. Згідно з бюджетним законодавством, кошти бюджету розвитку мають спрямовуватися на інвестиційні цілі і розвиток місцевого господарства, розбудову та реконструкцію об'єктів місцевої соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства (доріг, сфери обслуговування тощо). Кошти бюджету розвитку призначені формувати стратегію ефективної діяльності села, селища, міста чи району.

Обсяг бюджету розвитку м. Тернополя за досліджуваний період постійно зростає, а саме, з 31,2 млн. грн. у 2011 р. до 60,7 млн. грн. у 2013 р., тобто майже на 95%, що є позитивним аспектом (табл. 1).

Найбільшу частку у загальній сумі доходів бюджету розвитку займали податки, а саме єдиний податок, частка якого в 2013 р. була більше ніж 84%. В свою чергу, кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності міста, займали другу позицію в доходах бюджету розвитку міста, хоча їх значення зменшується з кожним роком.

Згідно з Бюджетним кодексом України, кошти від відчуження майна, яке належить АРК, та майна, що перебуває у комунальній власності, включають до групи доходів від операцій з капіталом, тобто доходів, отриманих переважно в результаті продажу основного капіталу, землі та нематеріальних активів. За досліджуваний період ці доходи міського бюджету зменшились у 2013 р. удвічі порівняно з 2010 р. Основним видом доходів даної групи був продаж комунального майна, однак в останні роки надходження значно скоротились – з 9,7 млн. грн. до 5,7 млн. грн. Швидшими

Таблиця 1

Надходження від приватизації комунального майна  
в доходах бюджету розвитку м. Тернополя

(млн. грн.)

Доходи	2011	2012	2013
1. Місцеві податки і збори	17,5	38,0	51,3
<i>єдиний податок</i>	17,5	38,0	51,3
<i>податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки</i>	–	–	0,03
2. Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій	–	–	2,5
<i>кошти пайової участі у розвитку інфраструктури міста</i>	–	–	2,5
3. Доходи від операцій з капіталом, в т. ч.	13,7	8,7	6,8
<i>кошти від відчуження майна, яке належить АРК та майна, що перебуває у комунальній власності</i>	9,7	7,2	5,7
<i>надходження від продажу землі і нематеріальних активів</i>	4,0	1,5	1,1
Доходи бюджету розвитку, всього	31,2	46,7	60,7
Разом доходів спеціального фонду	71,0	102,2	108,3

\*Складено на основі [1].

темпами скорочувались надходження від продажу землі – майже у 4 рази. Тобто, ці ресурси є вичерпними і їх не можна вважати стабільним і основним джерелом доходів місцевих бюджетів.

Аналізуючи досвід наповнення місцевого бюджету шляхом оренди і продажу об'єктів комунальної власності, можна зробити висновок, що основною метою органів місцевого самоврядування має стати раціональне використання, збереження і своєчасне оновлення комунального майна, створення привабливих умов для вливання інвестиційного капіталу в різні галузі місцевого господарства, розвиток малого і середнього бізнесу.

З метою підвищення ролі надходжень від оренди комунального майна до місцевого бюджету, пріоритетними завданнями органів місцевого самоврядування мають бути:

- встановлення економічно виправданих і обґрунтованих розмірів орендної плати через переважне використання конкурентних способів передачі майна в оренду;
- посилення контролю за надходженням коштів від оренди комунального майна

територіальної громади та зменшення заборгованості по орендній платі;

- формування пропозицій вільних об'єктів нерухомості комунальної власності для передачі в оренду;
- здійснення передачі комунального майна суб'єктам малого підприємництва у користування – на умовах оренди шляхом проведення конкурсів, у власність – шляхом викупу або продажу на аукціонах.

Вирішити завдання підвищення ефективності приватизації об'єктів комунальної власності можливо з допомогою реалізації таких заходів:

- 1) максимальне обмеження приватизації об'єктів комунального майна, яке є прибутковим і стабільно приносить дохід від оренди в місцевий бюджет (проведення моніторингу і розробка "карти" прибутковості орендованого майна).
- 2) надання переваг інвестуванню коштів, отриманих від приватизації майна, в місцеву економіку;
- 3) проведення першочергового продажу об'єктів комунального майна, яке потребує значних капіталовкладень, є еконо-

мічно недоцільним, є неперспективним для місцевого господарства;

- 4) узгодження інтересів мешканців територіальної громади і покупців об'єктів комунального майна;
- 5) посилення контролю за оцінкою об'єктів комунального майна, що підлягає приватизації, і розробка заходів щодо підвищення відповідальності суб'єктів-оцінювачів;
- 6) розробка заходів щодо покращення контролю за виконанням інвестиційних зобов'язань, визначених умовами договорів купівлі-продажу комунального майна;
- 7) забезпечення прозорості і публічності прийняття рішень щодо визначення способу та умов приватизації, а також усіх процедур з підготовки та продажу об'єктів, що сприятиме запобіганню корупції.

Органи місцевого самоврядування мають бути максимально зацікавлені у нарощенні власної фінансової бази, в тому числі шляхом підвищення ефективності управління комунальним майном. Місцеві суспільні блага мають забезпечуватися не центральним урядом, а зацікавленими

територіальними громадами, і фінансуватися не за рахунок коштів, що перерозподіляються з центру, а переважно за рахунок власних фінансових ресурсів, що дозволить вирішувати проблеми населення.

### Література

1. *Звіти про виконання бюджету м. Тернополя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.te.ua>*

2. *Програма приватизації об'єктів комунальної власності міста Тернополя на 2013-2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.te.ua>*

3. *Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>*

4. *Концепція регулювання відносин, пов'язаних з орендою майна територіальної громади м. Тернополя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.te.ua>*

5. *Звіт про виконання Програми економічного та соціального розвитку міста Тернополя за 2010, 2011, 2012 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.te.ua>*