



## ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ПРИБУТКОВОСТІ ДЖЕРЕЛ РОЗВИТКУ МІСЬКИХ ГОСПОДАРЧИХ СИСТЕМ

**В.В. Рибак, С.В. Богачов, М.В. Мельникова**

*Інститут економіки промисловості НАН України,  
вул. Університетська 77, м. Донецьк, Україна.  
E-mail: marvit@mail.ru*

*Отримана 12 липня 2005; прийнята 5 вересня 2005*

**Анотація.** Розглянуто теоретичні засади фінансування розвитку міських господарчих систем за рахунок формування та виконання бюджетів, розроблено пропозиції щодо забезпечення зростання прибутковості основних джерел фінансування господарчої системи великого промислового міста (на прикладі м. Донецьк).

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, доходи місцевого самоврядування, місцеві податки, принципи місцевого оподаткування.

## ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ДОХОДНОСТИ ИСТОЧНИКОВ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ СИСТЕМ

**В.В. Рыбак, С.В. Богачов, М.В. Мельникова**

*Институт экономики промышленности НАН Украины,  
ул. Университетская 77, г. Донецк, Украина.  
E-mail: marvit@mail.ru*

*Получена 12 июля 2005; принята 5 сентября 2005*

**Аннотация.** Рассмотрены теоретические основы финансирования развития городских хозяйственных систем за счет формирования и выполнения бюджетов, разработаны предложения по обеспечению роста доходности основных источников финансирования хозяйственной системы крупного промышленного города (на примере г. Донецк).

**Ключевые слова:** местное самоуправление, доходы местного самоуправления, местные налоги, принципы местного налогообложения.

## THE PROBLEMS OF PROFIT INCREASING OF DEVELOPMENT SOURCES OF MUNICIPAL ECONOMY SYSTEMS

V.V. Rybak, S.V. Bogachov, M.V. Melnykova

*Institute of Economics of Industry NAS of Ukraine,*

*Universitetska str., Donetsk, Ukraine.*

*E-mail: marvit@mail.ru*

*Received July 12, 2005; accepted September 5, 2005*

**Abstract.** The theory of finance development of municipal economy systems at the expense of composition and budget implementation is discussed. Proposals for securing of profit increasing of basic sources of finance of municipal economy systems of a large industrial city on the example of Donetsk are given.

**Key words:** local government, incomes of local government, local taxation, principle of local taxation.

Город имеет сложную многоуровневую экономику и управление им направлено, прежде всего, на обеспечение результативного использования имеющихся ресурсов для решения задач социально-экономического развития и повышения качества жизни громады. Этому во многом способствует развитие городской хозяйственной системы, включающей предприятия, организации и учреждения прямого подчинения органам местного самоуправления или двойного подчинения, финансируемые за счет местного бюджета, дотаций и субвенций госбюджета Украины, а также осуществляющие свою деятельность на условиях полного или частичного хозрасчета. Финансирование развития городской хозяйственной системы осуществляется посредством формирования и выполнения местных бюджетов. Бюджеты формируются в основном за счет налоговых поступлений, однако система неналоговых поступлений представляется важным резервом увеличения доходной части местного бюджета, путем рационального использования коммунальной собственности.

Вопросам управления бюджетным процессом на местном уровне посвящены труды отечественных и зарубежных исследователей в области государственных финансов, экономики города и городского хозяйства [1-5]. Ими внесен значительный вклад в разработку теоретических, методических и практических вопросов формирования системы местных финансов, разработки и выполнения бюджетов местного уровня, значения коммунальной собствен-

ности как основы местного самоуправления, определения источников неналоговых поступлений в бюджеты за счет совершенствования арендных и земельных отношений и эффективного управления предприятиями коммунальной собственности. В то же время имеется настоятельная потребность в расширении исследований в направлении поиска и привлечения резервов доходности источников пополнения бюджета, создания предпосылок реализации и программ социально-экономического развития городской хозяйственной системы в краткосрочном и долгосрочном периоде.

Целью настоящего исследования является разработка научно-методических рекомендаций по выбору направлений роста уровня доходности источников финансирования развития городской хозяйственной системы в условиях трансформационного периода.

Следует отметить, что основные группы источников, формирующих доходную часть бюджетов городских хозяйственных систем, как правило, таковы:

- общегосударственные налоги, которые распределяются по нормативам между государственным и местными бюджетами;
- трансферты из бюджетов высшего уровня;
- собственные и закрепленные на постоянной основе.

Местные налоги представляют собой устанавливаемые органами местного самоуправления обязательные платежи, которые взимаются с налогоплательщиков в данной административно-территориальной единице в определенных раз-

мерах в установленні строки, без надання їм яких-небудь пільг і повністю зачисляються в місцеві бюджети [6, С. 5]. Місцеві податки мають загальними атрибутами для всіх податків (рис. 1): вони вимагаються примусово в фіксованих розмірах і в вказане час, мають безеквівалентний характер.

Однак, в відмінності від загальнодержавних податків, органи місцевого самоврядування, в першу чергу, мають (в межах наданих їм повноважень) можливість контролю над місцевими податками, тобто правом їх вводити на підвладній території або скасувати, встановлювати ті чи інші податкові норми (категорії платників, об'єкт оподаткування, ставки податків, податкові пільги, джерело, правила і строки оплати). Во-друге,

місцеві податки, складаючи один з джерел власних засобів територіальних громад, повністю поступають в місцеві бюджети. При цьому не має значення, кому належать функції взимання податків і управління ними: самими місцевими органами влади або ж центральному уряду. І, в-третьє, місцеві податки встановлюються і вимагаються органами місцевого самоврядування тільки на підвладній території, в той час як загальнодержавні податки діють по всій країні. Тому у громадян є можливість самостійного вибору влаштовуючої їх системи місцевого оподаткування шляхом зміни місця проживання і переходу під нову, більш відповідну їх інтересам юрисдикцію.



**Рисунок 1.** Налоговые источники финансирования городских хозяйственных систем: функции, принципы формирования и особенности налогообложения

Эффективное финансовое обеспечение местного самоуправления в Украине требует, чтобы местные органы власти опирались, прежде всего, на собственные налоги, что позволит обеспечить реализацию конституционного права на свободное волеизъявление членов территориальной громады в пределах их компетенции, а также способствовать социально-экономическому развитию, поскольку свободный выбор части предпочтительных размеров и видов предоставляемых общественных услуг, а также способов их финансирования, в конечном счете, обеспечивает результативное распределение ресурсов. Кроме того, повышается ответственность местных властей за принимаемые решения, поскольку при увеличении общественных расходов будет увеличиваться налоговое давление на громаду.

Местные налоги и сборы предназначены для финансового обеспечения собственных полномочий органов местного самоуправления. При этом наряду с общими требованиями к налогам вообще, используются специальные принципы местного налогообложения, включая принцип налоговой автономии; принцип соответствия; принцип заработанного дохода. Все местные налоги и сборы целесообразно делить на две группы:

- местные налоги, регламентированные общегосударственным законодательством;
- местные сборы и пошлины, самостоятельно разрабатываемые и вводимые органами местного самоуправления и взимаемые только в соответствующей административно-территориальной единице.

В составе неналоговых источников доходов местного самоуправления центральное место занимают доходы от использования коммунальной собственности. Это особый вид собственности, формирующей финансово-экономическую базу деятельности территориальных громад. При этом органы самоуправления ими не входят в состав государственного аппарата и государственных органов управления.

В последние годы заметно изменилась структура поступлений от налоговых и неналоговых источников в сторону увеличения неналоговых доходов (рис. 2), в частности, от арендной платы за земельные участки и имущество; приватизации и отчуждения объектов

коммунальной собственности; увеличения прибыльности коммунальных предприятий, что требует совмещения методов организационного и правового регулирования.



**Рисунок 2.** Динамика удельного веса налоговых и неналоговых источников в составе бюджета г. Донецка (2002 - 2005 гг.).

Подписав Европейскую Хартию местного самоуправления [7], Украина добровольно обязалась привести в соответствие с Европейскими требованиями законодательство об органах местного самоуправления и, в частности, о принципах формирования местных бюджетов. Однако, в настоящее время законодательство Украины (Бюджетный кодекс, Закон о местном самоуправлении, Земельный кодекс, проекты Налогового кодекса) не в полной мере отвечает задекларированным принципам.

Кроме того, при определении компетенции местного самоуправления не в полной мере был соблюден принцип субсидиарности, предусмотренный ст. 4 Хартии. Вследствие этого значительная часть полномочий местного самоуправления получила статус "делегированных", а характер распределения полномочий между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти привел к возникновению "конкуренции компетенций", когда одни и те же полномочия были отнесены к ведению разных органов публичной власти.

Также, финансовая автономия местных органов власти, закрепленная в ст. 9 Хартии, остается в Украине крайне ограниченной. В частности, пункт 2 провозглашает, что объем финансовых ресурсов местной власти должен отвечать функциям, предусмотренным Конституцией или Законом. В то же время, по расчетам специалистов Ассоциации городов Украины,

собственные и делегированные полномочия органов местного самоуправления обеспечены финансовыми ресурсами лишь на 20-30%. Согласно п. 3 Хартии, часть финансовых ресурсов местной власти должна формироваться за счет устанавливаемых в определенных пределах местных налогов и сборов.

Практика финансирования местных бюджетов преимущественно за счет местных налогов является общепринятой в мире. За счет местных налогов в США в середине 90-х гг. прошлого века обеспечивалось 65% доходов местных бюджетов, во Франции — 60%, ФРГ — 45%, Великобритании — 36 %, Японии — 33 %. Характерной чертой является многочисленность местных налогов. В частности, в Бельгии существовало около 100 местных налогов и сборов, Италии — 70, Франции — свыше 50[4].

При формировании доходов местных бюджетов руководствуются принципами бюджетной эквивалентности и национальной солидарности. В основе первого принципа лежат идеи налоговой справедливости, применяемые в данном случае не только относительно отдельных граждан или предприятий, но и жителей региона в целом. Согласно этому принципу, доходы местных бюджетов должны отвечать той налоговой нагрузке, которую несут жители региона, следовательно, иметь возможность получения ими общественных благ и услуг, которые предоставляются за счет местных бюджетов. При этом возможности должны расти с увеличением объема налогов, которые собираются в данном регионе.

Например, в бюджетах городов областного значения их часть в 2000 году составляла лишь 1-8% (Харьков — 7,6%, Винница — 5,2%, Сумы — 4,1%, Черкассы — 3,4%, Нежин — 2,0%, Люботин — 1,5%). Исключения из общего правила составляли лишь бюджеты таких городов: Хмельницкий — 15,6%, Черновцы — 10,1% [4].

В основе второго принципа лежат не только общие понятия гражданской солидарности, но и ряд экономических аргументов, в соответствии с которыми государство должно стремиться к выравниванию финансовых возможностей регионов.

Таким образом, Бюджетный кодекс Украины определил основные источники формирования доходной и расходной части местного

бюджета, формализовав и отчасти упростив, процедуру принятия бюджетов, что сделало этот процесс более понятным и прозрачным.

Однако, влияние органов местного самоуправления на повышение доходности источников финансирования развития городских хозяйственных систем связано, в основном, с поступлениями из неналоговых источников. Проанализируем их.

При формировании доходной части местного бюджета наиболее актуальным представляется решение следующих задач:

- создание эффективного механизма финансирования потребностей территориальной громады и формирование модели местной финансовой системы, соответствующей конкретным условиям;
- внедрение новых подходов для повышения эффективности управления коммунальной собственностью как главного источника неналоговых поступлений.

Можно выделить устойчивые признаки коммунальной собственности, которые определяют ее характерные особенности (рис.3).

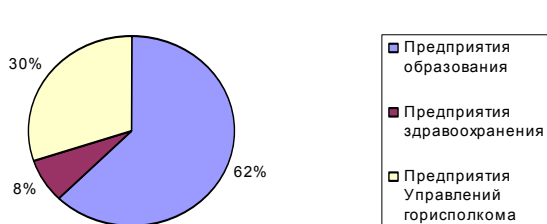
В составе коммунальной собственности современного города находится множество предприятий, организаций, учреждений, объектов производственной и социальной инфраструктуры, которые служат источником получения доходов города. Управление городом осуществляется от имени населения, проживающего на его территории, местными органами власти.

В городе Донецке основу городской хозяйственной системы составляют предприятия коммунальной формы собственности. Их можно разделить как по направлениям деятельности, так и по принципу финансирования. По направлениям деятельности выделяют предприятия образования, здравоохранения, градостроения и архитектуры, культуры. По принципам финансирования можно выделить предприятия, финансируемые в основном за счет средств городского бюджета; хозяйственные, работающие на принципах самоокупаемости.

Структура коммунальных предприятий г. Донецка по состоянию на 01.07.2005 года представлена на рис. 4, их распределение по способам финансирования представлено на рис. 5.

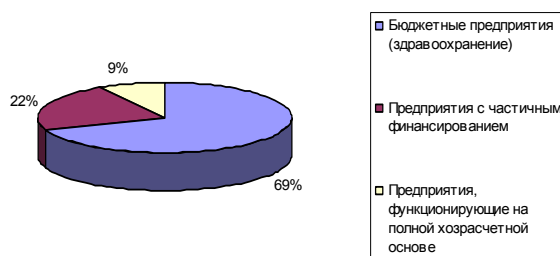


**Рисунок 3.** Коммунальная собственность городской хозяйственной системы: отличительные признаки и сфера использования



**Рисунок 4.** Структура коммунальных предприятий г. Донецка по состоянию на 01.07.2005 г.

Предприятия здравоохранения и образования финансируются за счет бюджета. Предприятия Управлений горисполкома в основном являются плано-убыточными. Лишь 9% коммунальных предприятий работают на основе полного хозрасчета — это предприятия Управления культуры и Управления труда Донецко-



**Рисунок 5.** Распределение предприятий коммунальной собственности по способам финансирования по состоянию на 01.07.2005г.

го горисполкома. Деятельность этих предприятий выступает резервом повышения доходности местного бюджета.

Анализ состава, структуры и системы управления коммунальными предприятиями города, нормативного и методического его обеспечения, взаимоотношений между структурными

составляющими и органами управления города, свидетельствует о необходимости дальнейшей разработки и использования соответствующих форм, методов и инструментов, которые способствовали бы обеспечению эффективного ведения хозяйства на основе учета особенностей трансформационного периода и интересов всех участников процесса управления.

Среди прочих финансовых показателей эффективности управления коммунальной собственностью необходимо отметить: плату за аренду имущества, средства от приватизации или отчуждения имущества, отчисления от прибыли коммунальных предприятий, остающихся после налогообложения, плату за землю.

Для приведения в соответствие доходов от аренды Донецкий горсовет утвердил новую методику расчета арендной платы, которая предусматривает:

- расщепление платежа между арендодателем и городским бюджетом;
- введение корректирующих коэффициентов, для учета специфических особенностей арендуемого объекта (этажность, благоустройство, микрорайон). Коэффициенты введены как временная мера для устранения негативных последствий заниженных оценок стоимости объектов коммунальной собственности;
- снижение размеров арендуемых площадей, на которые могут распространяться понижающие ставки арендной платы.

В результате в городской бюджет от 2,5 тысяч договоров аренды в 2003 г. поступило 3 млн. грн., а в 2004 году — более 10 млн. грн. И это при том, что по ряду объектов (общественные организации, сбербанк, бюджетные организации) ставки арендной платы не изменились.

Доходность местного бюджета во многом зависит от законодательной базы. Так, в частности, плата за землю, состоявшая ранее лишь из налога на землю, с принятием Земельного кодекса включает еще и арендную плату с юридических лиц.

По итогам работы за первое полугодие 2005 года доходная часть бюджета города (без внутригородских трансфертов) выполнена на 104,3%. При плане в 360807 тыс. грн. фактическое выполнение составило 376207,2 тыс. грн. или сверх плана получено 15400,3 тыс. грн.

Доходная часть общего фонда бюджета города выполнена на 102,2%. При плане 296239,9 тыс. грн., фактическое выполнение составило 302776,3 тыс. грн., т.е. сверх плана получено 6536,4 тыс. грн.

Наибольшее выполнение достигнуто по плате за землю — 111,8%, дополнительно получено 4621,9 тыс. грн., в том числе по арендной плате за земельные участки — 3824,3 тыс. грн. Основные причины перевыполнения платежей по арендной плате за землю - авансовые платежи (предоплата по плате за землю на 01.06.05г. составила 3,9 млн. грн. и по сравнению с началом года увеличилась на 2 млн. грн.), погашение задолженности прошлых периодов, расширение базы налогообложения путем привлечения новых плательщиков.

В целом, удельный вес арендной платы в общем объеме поступлений платы за землю постоянно возрастает с 9% в 2001 г. до 49,6% в 2005 г.

По состоянию на 31.03.2005 г. в базу данных Главного экономического управления введены сведения о 10101 земельных участках, общей площадью 1781 га.

Учет платежей по арендной плате за землю производится в электронном виде; сведения на магнитных носителях по арендной плате за землю в разрезе субъектов предпринимательской деятельности, районов и СпецГНИ ежедневно поступают в главное экономическое управление из областного казначейства.

Для обеспечения роста доходности субъектов коммунальной собственности необходимо осуществить комплекс мер, включающих обеспечение:

- прозрачной и понятной оценки стоимости имущества;
- прозрачной процедуры продажи или передачи в аренду коммунальной собственности;
- постоянного учета и контроля за использованием объектов коммунальной собственности;
- формирования понятной и сравнимой информации о результатах работы коммунальных предприятий;
- согласованных действий с субъектами предпринимательской деятельности, участвующих в процессе использования объектов

территориальной громады (экспертов оценщиков, страховых компаний, аудиторских и юридических фирм.

Наряду с возможностями извлечения доходов от коммунальной собственности имеет смысл использовать иные неналоговые источники доходов — различные формы коммунального кредита. Среди них ведущая роль принадлежит местным облигационным займам [8, 9]. Это связано с тем, что такие займы удобны для органов местного самоуправления, поскольку они привлекаются для финансирования объектов, обслуживающих электорат, и, как правило, могут быть получены под более низкие, чем в банковской системе проценты. Кроме того, местные облигации достаточно привлекательны для инвесторов в силу их гибкости (возможности вернуть займ до наступления срока его погашения), относительно высокой надежности, льготного режима налогообложения получаемых процентных доходов, возможности вкладчиков ощущать реальные результаты реализации инвестиционных проектов.

В Украине потенциал местных облигационных займов используется недостаточно, что обусловлено как неблагоприятной конъюнктурой (неустойчивой макроэкономической ситуацией, недостаточной для деятельности кредитных институтов, болезненной трансформацией системы бухгалтерского учета), так и невозможностью создать достаточно привлекательные условия размещения облигаций для потенциальных инвесторов. Это связано с: недостаточными гарантиями защиты их прав по причине непрозрачности и ненадежности главного средства обеспечения — местных бюджетов, слабой развитостью механизмов установления рейтинговых оценок, страхования займов; проблемами в правовом регулировании ряда вопросов, связанных с эмиссией и обращением облигаций местного займа; существованием нормативных ограничений, затрудняющих заемное финансирование долгосрочных проектов; недостаточным опытом использования местных облигаций в качестве источника финансирования инвестиционных расходов.

Таким образом, финансирование развития городской хозяйственной системы, которая включает предприятия, организации и учреждения прямого подчинения органам местного

самоуправления или двойного подчинения, осуществляется за счет местного бюджета, дотаций и субвенций госбюджета Украины, а также путем использования неналоговых источников коммунальной собственности.

Динамика соотношения развития налоговых и неналоговых источников формирования бюджета свидетельствует о преимущественных темпах роста неналоговых источников, в частности, лучшего использования коммунальной собственности, включая плату за аренду земли и недвижимого имущества, деятельности коммунальных предприятий, работающих на принципах хозрасчета и самокупаемости.

Развитие неналоговых источников поступления в бюджет включает использование коммунального кредита, в частности, размещение местных облигационных займов. Однако для этого необходимо создание соответствующих условий по развитию региональных рынков ценных бумаг и действующих в их пределах институтов, диверсификации применяемых долгосрочных долговых инструментов, созданию новых механизмов обеспечения займов посредством привлечения трансфертных платежей и предоставления правительственных гарантий, совершенствованию порядка налогообложения процентных доходов. Все вышеперечисленные обстоятельства требуют дальнейших исследований в направлении совершенствования механизма, форм, методов и инструментов привлечения средств из неналоговых источников поступления в местные бюджеты.

Следует особо подчеркнуть необходимость использования комплексного подхода к управлению как налоговыми, так и неналоговыми источниками, для чего целесообразно внедрение системы городского мониторинга формирования и использования финансовых ресурсов городских хозяйственных систем на основе установления необходимых критериев и использования соответствующих индикаторов.

## Литература

1. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора/Пер. с англ. - М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997. - 720 с.
2. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ//Економіка України. - 1998. - №3. - С. 31 - 41.



3. Гушта О.В. Порядок формування та використання коштів місцевих бюджетів//Фінанси України. - 2005. - №1. - С. 10 - 15.
4. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні: Зб. наук. ст./За ред. Я.А. Жаліла. - К.: НІСД, 2003. - 100с.
5. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. - М.: Дело, 1998. - 127 с.
6. Рыбак В.В. Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления: теория и практика. - Донецк: ИЭП НАН Украины, 2000. - 280 с.
7. Европейская Хартия о местном самоуправлении//Финансы. - 1993. - №1. - С. 74 - 76.
8. Лук'яненко І.Г. Трансформація джерел доходів місцевих бюджетів в Україні//Фінанси України. - 2004. - №12. - С. 31 - 39.
9. Реформа местных финансов в центральной и восточной Европе. - 2-е изд., доп. - М.: ИПЦ "Финпол", 1995. - 96с.

**Рыбак Владимир Васильевич** — доктор экономических наук, профессор, народный депутат Украины, Заслуженный строитель Украины, академик Академии строительства Украины. Научное направление: управление финансовыми ресурсами территории, регулирование процессов рыночной трансформации системы доходов местного самоуправления.

**Богачов Сергей Валентинович** — доктор экономических наук, профессор, действительный член Академии экономических наук Украины. Депутат Донецкого городского совета, начальник управления коммунальных ресурсов Донецкого городского совета. Научное направление: проблемы регионального развития, выбора форм хозяйствования, управление акциями предприятия, развитие фондового рынка, дивидендная политика корпораций.

**Мельникова Марина Витальевна** — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института экономики промышленности НАН Украины. Научное направление: методы эффективного управления потенциалом и капиталом крупных промышленных предприятий, моделирование механизма управления крупным хозяйственным комплексом.

**Рыбак Володимир Васильович** — доктор економічних наук, професор, народний депутат України, Заслуженный строитель Украины, академик Академии строительства Украины. Научный напрямок: управління фінансовими ресурсами території, регулювання процесів ринкової трансформації системи прибутків місцевого самоврядування.

**Богачов Сергій Валентинович** — доктор економічних наук, професор, дійсний член Академії економічних наук України. Депутат Донецької міської ради, голова управління комунальних ресурсів Донецької міської ради. Научный напрямок: проблеми регіонального розвитку, вибору форм господарювання, управління акціями підприємства, розвитку фондового ринку, дивідендної політики корпорацій.

**Мельникова Марина Віталіївна** — кандидат економічних наук, старший науковий співробітник Інституту економіки промисловості НАН України. Научный напрямок: методи ефективного управління потенціалом і капіталом великих промислових підприємств, моделювання механізму управління великим господарським комплексом.

**Rybak Volodymyr Vasyliovych** — Dr. of Science, Full Professor, People's delegate of Ukraine, the Honored builder of Ukraine, the academician of Academy of Construction of Ukraine. A scientific direction: management of financial resources of territory, regulation of processes of market transformation of system of incomes of local self-management.

**Bogachov Sergiy Valentynovych** — Dr. of Science, Full Professor, the full member of Academy of Economic Sciences of Ukraine. The deputy of Donetsk city council, the head of department of municipal resources of Donetsk city council. A scientific direction: problems of regional development, a choice of forms of managing, management of actions of the enterprise, development of the share market, dividend policy of corporations.

**Melnykova Maryna Vitaliyivna** — Dr. of Science, the senior scientific employee of Institute of Industrial Economy NAS of Ukraine. A scientific direction: methods of efficient control of the potential and the capital of the large industrial enterprises, modelling of the mechanism of management by a large economic complex.