

Г. Г. Васюков,
аспірант Національної академії державного
управління при Президенті України

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМУ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

У статті розглянуто основні засади механізму фінансування місцевого самоврядування в контексті реформування адміністративно-територіального устрою України. Фінансову автономію місцевого самоврядування розглянуто насамперед як економічний простір для його діяльності у межах певної території на принципах економічної ефективності та економічної доцільності. Запропоновані рекомендації, спрямовані на оптимізацію фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

In the floor basic principles of mechanism of financing of local self-government are considered in the context of reformation of administrative-territorial device of Ukraine. The financial autonomy of local self-government is considered above all things as economic space for his activity within the limits of certain territory on principles of economic efficiency and financial viability. Recommendations, directed on optimization of financial independence of organs of local self-government, are offered.

Ключові слова: міське самоврядування, фінансова автономія, адміністративно-територіальний устрій, фінансові ресурси, бюджет, фінансування місцевого самоврядування України, місцеві органи влади.

ВСТУП

Як свідчить досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розмірене в часі. Адміністративно-територіальна реформа найперше пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи. Децентралізація державного управління — це розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації та підвищен-

ня ефективності управління суспільно-важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — дослідити основні засади механізму фінансування місцевого самоврядування в контексті реформування адміністративно-територіального устрою України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Досвід державного управління в демократичних європейських країнах свідчить про те, що централізація влади на певному етапі призво-

дить до неефективності та навіть до недієздатності системи державного управління. Натомість саме децентралізація влади з сильними інструментами місцевого самоврядування сьогодні є провідною формою державної організації розвинутих країн, яка підтвердила свою економічну перевагу над централізованою формою державної організації. Виходячи із зазначеного, проведення адміністративно-територіальної реформи повинно забезпечувати реалізацію принципів децентралізації та субсидіарності, які передбачають утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень.

Реалізація цих принципів зробить можливим для місцевих громад на практиці реалізувати міське самоврядування, під яким розуміють право і реальну можливість громад регулювати та управляти значною частиною державних справ, визначених законом на підставі власної відповідальності та на благо власного населення.

Реформування системи адміністративно-територіального устрою та реформування системи місцевого самоврядування мають на меті:

1) законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою;

2) встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць;

3) оптимізацію класифікації та чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;

4) децентралізацію владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;

5) вдосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів тощо;

6) формування організаційно-, фінансово- та матеріальноспроможної системи органів місцевого самоврядування для виконання як власних, так і делегованих державою функцій територіальної громади;

7) створення умов для поліпшення життя населення;

8) забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їхнього проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, ме-

дичного обслуговування, торгівлі тощо);

9) додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання;

10) ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій.

Зміна адміністративно-територіального устрою передбачає зміну розподілу повноважень між регіональними, районними рівнями і рівнями громад, що в свою чергу змінить взаємовідносини між Державним і місцевими бюджетами (рис 1).

Це означає, що за кожним рівнем місцевого самоврядування закріплюватиметься відповідний перелік послуг, за надання яких відповідатимуть органи саме цього рівня.

До виключних повноважень місцевих рад всіх рівнів має бути віднесено: затвердження структури виконавчого органу ради; затвердження бюджетів; обрання посадових осіб виконавчого органу ради; обрання керівництва та складу контрольних органів; затвердження окладів посадових осіб виконавчого органу ради; оцінка дій виконавчого органу ради.

За розрахунками фахівців, внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою кількість місцевих бюджетів зменшиться з 12 тисяч приблизно до 4,8 тисяч бюджетів (рис. 2), а країна із централізованої держави стане децентралізованою європейською країною самоврядних громад.

Одним з найважливіших моментів при проведенні адміністративно-територіальної реформи має стати чіткий розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування.

Загалом на першому етапі це не вплине на загальний обсяг доходів місцевих бюджетів. Надалі можна очікувати розширення бази оподаткування у зв'язку із заінтересованістю громад у зростанні власних доходів.

Здійснення адміністративно-те-

риторіальної реформи в Україні повинне забезпечити: інтереси та потреби людини; демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимальну орієнтаційність курсу держави на європейську інтеграцію, а також на засади місцевого самоврядування, які покладені в основу Європейської хартії місцевого самоврядування.

У рамках нової моделі адміністративно-територіального устрою пропонується максимально розширити повноваження органів місцевого самоврядування територіальних громад базового рівня (сіл, селищ, міст). Саме на такому рівні передбачається надавати населенню якнайбільше видів бюджетних благ і послуг, гарантуючи при цьому єдиний мінімум бюджетних коштів у розрахунку на одного громадянина незалежно від місця його проживання.

Місцеві бюджети є соціально орієнтованими, адже відповідні видатки становлять понад 2/3 від загального обсягу. Проте сьогодні українська держава, делегувавши органам місцевого самоврядування повноваження щодо утримання та розвитку соціальної сфери (освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури, фізичної культури та спорту), не забезпечила належний рівень їхнього фінансового покриття.

Обсяг ресурсів місцевих бюджетів на фінансування делегованих державою повноважень обраховується без застосування соціальних стандартів; нормативи бюджетної забезпеченості, які застосовуються у теперішній час в різних галузях, на 70—90 відсотків складаються з витрат на оплату праці, не покривають навіть мінімальну потребу у медикаментах та харчуванні і практично не враховують видатків на утримання бюджетних установ.

Проведення адміністративно-територіальної реформи тісно пов'язане із законодавчим вирішенням проблем щодо забезпечення органам місцевого самоврядування базового рівня можливості здійснювати надання державних та громадських послуг населенню відповідно до га-

рантованих соціальних стандартів та формувати територіальні громади, спроможні у повному обсязі виконувати функції і завдання місцевого розвитку. Для цього доцільним є вжиття таких заходів:

1) здійснити чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом прийняття нової редакції Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації";

2) делегувати повноваження держави органам місцевого самоврядування виключно на умовах їх достатнього матеріально-фінансового забезпечення; розробити та законодавчо затвердити критерії самодостатності громад;

3) запровадити порядок визначення нормативів необхідного фінансового забезпечення завдань місцевого значення, порядку застосування державних соціальних стандартів і нормативів щодо надання мінімально необхідного переліку державних та громадських послуг органам місцевого самоврядування населенню;

4) посилити матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування шляхом прийняття Закону України "Про місцеві податки і збори" та Податкового кодексу України, внесенням змін до Бюджетного кодексу України;

5) визначити правові основи управління об'єктами комунальної власності, а також управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст зокрема, прийняти Закон України "Про комунальну власність" тощо.

Таким чином, з одного боку, перерозподіл коштів між "багатими" та "бідними" регіонами з метою дотримання принципу солідарності має забезпечити сталий розвиток, а з іншого — конкуренція між регіонами необхідна для стимулювання економічного розвитку. Тому перерозподіл є засобом врівноваження великого економічного дисбалансу між регіонами, одночасно зберігаючи рівень відмінностей, притаманних специфічним особливостям регіонів.

Перерозподіл Державного бюджету між центральним, обласним, районним рівнями та рівнем громади ще має обговорюватись у майбутньому на його відповідність принципам пропорційності. Це означає, що кожен рівень державного устрою має одержувати частку Державного бюджету, яка пропорційна юридично встановленим для нього зобов'язанням. Нарешті, необхідно провести чітке розмежування повноважень для того, щоб здійснити пропорційний розподіл та надання послуг.

Територіальна реформа зумовлює появу сукупність інших реформ:

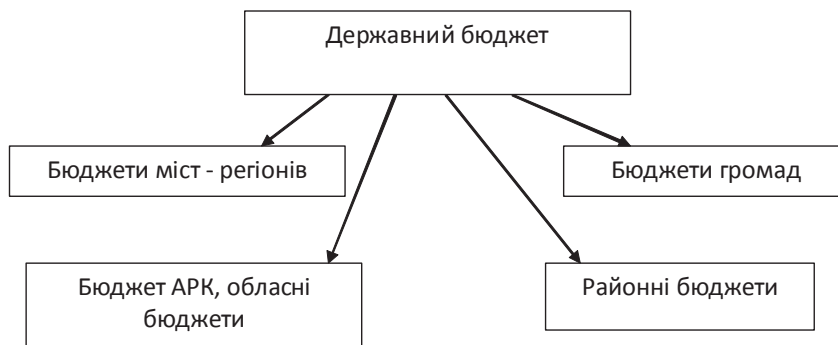


Рис. 1. Взаємовідносини між Державним та місцевими бюджетами в умовах нового адміністративно-територіального устрою

це і адміністративна реформа, коли змінюються повноваження між різними територіальними рівнями управління, це і муніципальна реформа, яка має супроводжуватись збільшенням повноважень самоврядування, а відповідно, і збільшенням ресурсів для їх реалізації.

При вирішенні питань розширення функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування базового рівня необхідно враховувати низку економічних аргументів, які безпосередньо впливають на вибір розміру територіальних громад (за площею та чисельністю населення). В цьому контексті необхідним є створення умов для ефективного розподілу та використання обмежених економічних і фінансових ресурсів кожної територіальної громади.

Під час проведення адміністративної реформи варто врахувати попередній досвід (1996—2004 рр.). Основними досягненнями цих років стали розробка і схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні [1].

Певне впорядкування системи органів виконавчої влади центрального рівня відбулося після прийняття Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [2].

Але положення Концепції адміністративної реформи не призвели до позитивних змін, позаяк втілювалися непослідовно та не на підставі законів, як того вимагає Конституція України, а шляхом прийняття підзаконних актів. Спроби протягом 2005—2006 років також виявилися не результативними через відсутність чіткого програмно-стратегічного бачення напрямів реформування публічної адміністрації у політично-го керівництва держави.

Сутністю адміністративної реформи є перехід від моделі командно-адміністративного державного управління до стандартів демократичного врядування. Концептуальну основу демократичного врядування становлять такі принципи: участі народу; транспарентності; відповідальності або підзвітності урядів; відповідальності за результати.

У цьому контексті основними завданнями реформи є:

1) формування стабільної і ефективної організації та діяльності виконавчої влади;

2) організація професійної, політично-нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);

3) створення системи економічно-спроможного, дієздатного місцевого самоврядування.

Державною Стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України у липні 2006 р., передбачено проведення у 2009—2015 роках адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад [3].

В Універсалі національної єдності, підписаному 3 серпня 2006 р., пунктом 10 Плану дій для забезпечення національної єдності передбачається "стимулювання розвитку місцевого самоврядування, підвищення його ролі й статусу шляхом забезпечення фінансово-економічної спроможності та реформування адміністративно-територіального устрою" [4].

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи, зазначимо, що виважений підхід дасть змогу забезпечити стабільність інститутів публічної адміністрації, які гарантують демократію, верховенство права та забезпечення прав людини, що також є неодмінною вимогою для майбутнього членства України в Європейському Союзі і водночас не створить необґрунтованих бар'єрів для постійного вдосконалення системи врядування, врахування наявних фінансових і кадрових ресурсів.

Зазначені цілі мають бути досягнуті шляхом реалізації таких заходів:

1) раціонального інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади; удосконалення процедур діяльності органів публічної адміністрації;

2) децентралізації публічних функцій та ресурсів; створення економічно спроможних суб'єктів місцевого самоврядування шляхом укрупнення територіальних громад та впровадження ефективних місцевих податків (як податок на нерухоме майно); запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району та області як додаткового (субсидіарного) рівня місцевого самоврядування;

3) справедливого правового регулювання адміністративної процедури (процедур); спрямування діяльності публічних інституцій, насамперед, на надання публічних по-

слуг; впровадження нових організаційних форм та стандартів якості послуг; удосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації;

4) посилення контрольних функцій парламенту, місцевих рад, а також державного фінансового контролю; розвитку системи адміністративного судочинства; залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами та контролю за функціонуванням публічної адміністрації;

5) запровадження стандартів надання основних соціальних послуг, які мають стати основою для розрахунку міжбюджетних трансфертів. З урахуванням цих стандартів, вартості одиниці соціальних послуг (за видами послуг) та кількості споживачів відповідних послуг має визначатись загальний обсяг місцевих бюджетів та їх питомої ваги у зведеному бюджеті.

Отже, реформування адміністративно-територіального устрою України передбачає зміну розподілу повноважень між регіональним, районним рівнями управління і територіальними громадами базового рівня (міст, селищ, сіл), що, у свою чергу, змінить взаємовідносини між Державним і місцевими бюджетами. Саме на базовому рівні пропонується надавати населенню якомога більше видів бюджетних благ і послуг.

Література:

1. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" / Офіційний вісник України. — 1999 р. — № 21.
2. Закон України "Про Кабінет Міністрів України" / Відомості Верховної Ради України. — 2008 р. — № 25.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" / Офіційний вісник України. — 2006 р. — № 30.
4. Універсалі національної єдності / Урядовий кур'єр. — 05.08.2006 — № 145.
5. Кравченко В. І. Економічні та фінансові аспекти реформування адміністративно-територіального устрою. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. — К.: Атіка-Н, 2006. — 744 с.
6. Юрчишин В. В. Вплив глобалізації на прийняття державних рішень у сфері економіки: Навч. посіб. до дисципліни "Макроекономічна політика". — К.: НАДУ, 2004. — 31 с.

Стаття надійшла до редакції 18.03.2009 р.

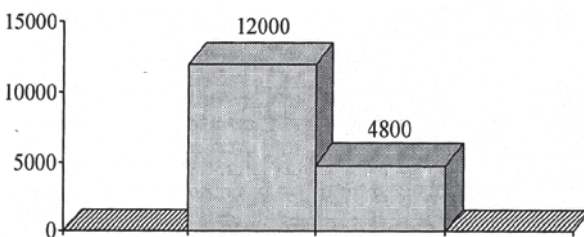


Рис. 2. Зменшення кількості місцевих бюджетів в Україні внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою