

Зайчикова В.В., Хомра И.А.*

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В УКРАИНЕ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В большинстве постсоциалистических стран вместе с проведением экономических реформ были созданы новые демократические системы местного самоуправления. Все эти изменения состоялись в условиях экономического кризиса и преобразований системы государственного управления. К тому же существовали необходимые элементы реформ в сфере управления, которым раньше не уделялось внимание. Однако эти системы находятся в состоянии постоянных изменений, которые особенно наглядно отображают попытки реформирования территориального управления и упорядочения предоставления коммунальных услуг. В совокупности текущая фаза развития европейских стран и не совпадающие черты их систем в переходный период могут повлиять на другие страны. Конечно, это верно только относительно институциональных аспектов местного развития. С социальной точки зрения становятся очевидными много факторов. Причины социальных последствий изменений коренятся в конкретных обстоятельствах: национальных конфликтах и неравномерности регионального развития и имеют большое влияние на системы и механизмы местного самоуправления.

В таких условиях для Украины исключительно важное значение приобретает ознакомление с опытом проведения реформ, в первую очередь, административной и административно-территориальной, которые проводятся сегодня в европейских странах. Это позволит избежать типичных ошибок, предусмотреть возможные риски и обеспечить поиск общественного консенсуса по принципиальным вопросам организации и функционирования будущей системы территориальной организации власти в Украине. Трансформационные процессы происходят сегодня во многих странах Европы – в Польше, Чехии, Словаки, Латвии, Дании и др.

Особенно полезным для Украины может стать опыт Польши и Латвии ввиду того, что в этих постсоциалистических странах проблемы организации и функционирования территориальной системы власти в известной мере подобны украинским проблемам, а также опыт Дании, где реализуется четкий план реформ, который базируется на согласованной в процессе консультаций основных политических сил общества политической воле.

С учетом того, что Украина является унитарным государством, а Россия федерацией, опыт разграничения полномочий России может быть полезным с организационной точки зрения: созданное государством при Президенте России при участии министерств и научных учреждений комиссии по разграничению полномочий; Концепции разграничения расходных полномочий между уровнями власти, разработанной такой Комиссией методологии совершенствования бюджетного законодательства в области регуляции расходных

* Зайчикова Виталина Викторовна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, ученый секретарь Научно-исследовательского финансового института при Министерстве финансов Украины, заведующая отделом местных финансов.

Хомра Иван Александрович – старший научный сотрудник отдела местных финансов Научно-исследовательского финансового института при Министерстве финансов Украины, аспирант Киевского национального университета им. Тараса Шевченка, магистрант Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

полномочий; детализация предметов общего ведения полное разграничение относительно их выполнения между уровнями власти.

К общим элементам административной реформы в отрасли местных финансов относятся следующие:

- особенное внимание органам базового уровня (муниципалитетам или интегрированным единицам);
- демократическая внутренняя схема организации управления в органах местного самоуправления;
- появление альтернативных форм предоставления услуг с привлечением частного и общественного секторов на принципах совместного финансирования;
- финансовая и налоговая реформа на территориальном уровне.

К общим чертам разграничения доходов и расходов в европейских странах можно отнести направления и темп их системного развития. При образовании базового уровня наблюдаются четкие отличия в выборе вариантов. В северо-европейской модели (балтийские страны) отказались от слияния административно-территориальных единиц. Другая классическая ситуация основана на традиционной южно-европейской модели, при которой на базовом уровне гарантируется автономия, но в то же время на региональном уровне осуществляется государственный контроль. В Польше представлена третья модель, в рамках которой одновременно состоялась умеренная интеграция и были созданы органы власти среднего звена. В целом характерные отличия отмечаются в основном в структуре и, в меньшей степени, в выбранных моделях.

В основу осуществления реформирования системы государственного управления в Украине с 1998 г. были положены основные положения Концепции административной реформы в Украине¹. В связи с этим было разработано и принято ряд законопроектов и других нормативно-правовых актов в частности относительно деятельности Кабинета Министров², внесения изменений в Конституцию Украины.

Усовершенствование административно-территориального устройства Украины направлено на реализацию лозунга «Украина – государство самоуправляющихся громад (общин)» и предполагает создание правовых предпосылок образования экономически состоятельных административно-территориальных единиц разного уровня.

Концепция административной реформы предусматривает реализацию программы мероприятий в направлении территориальной организации государственного управления и местного самоуправления, а именно:

- создание механизма становления финансово-экономических основ местного самоуправления
- реформирование бюджетной системы в направлении расширения финансовой автономии территориальных громад и органов местного самоуправления
- переход к новому пониманию функций публичной власти, которая по своему содержанию должна быть направлена на предоставление государственных и общественных услуг.

При чем особенное значение приобретает классификация таких услуг, их перечень и механизм финансирования (из бюджетных средств или на платной основе). С целью реализации указанного положения пунктом 29 Основных направлений бюджетной политики

¹ «Концепція адміністративної реформи в Україні» // Президент України; Указ, Концепція від 22.07.1998 № 810/98.

² Закон України «Про Кабінет Міністрів України» // Офіційний вісник України від 11.06.1999. 1999 р., № 21, стор. 32.

на 2005 г.¹ была предусмотрена разработка методик стоимостной оценки минимальных стандартов основных услуг, предоставление которых государство делегирует органам местного самоуправления. Проведение административно-территориальной реформы предполагает существенные улучшения в сфере местных финансов и межбюджетных отношений.

С целью обеспечения соблюдения принципа общественной солидарности в зарубежных странах формируется фонд финансового выравнивания или фонд финансовой поддержки регионов, деятельность которого позволяет обеспечить прозрачность и ответственность при перераспределении ресурсов от регионов-доноров к регионам-реципиентам в процессе фискального выравнивания.

Для эффективного выполнения аллокационной функции государства необходимо перейти к децентрализации полномочий, определения функциональной ответственности в расходах. В унитарных странах существует два субъекта межправительственных фискальных отношений – центральное правительство и исполнительные органы местного самоуправления – местные правительства. Потому главной задачей в ходе админреформы является внесение изменений в Бюджетный кодекс Украины² относительно определения межбюджетных отношений, однако это будет уместным лишь в комплексе мероприятий по административной реформе и в перспективе предусматривает упрощение системы разграничения расходов.

Межбюджетные отношения должны рассматриваться как отношения между центральным правительством, со стороны государства, и местными правительствами, со стороны местного самоуправления по поводу перераспределения финансовых ресурсов в сфере публичных финансов.

Основной целью такого перераспределения является, во-первых, обеспечение необходимого уровня финансирования агентских государственных услуг, исполнителями которых являются органы местного самоуправления, во-вторых, выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления относительно предоставления местных услуг гражданам на основе принципа солидарных взносов «богатых» территорий в фонд финансового выравнивания и их последующего перераспределения в интересах «бедных» территорий, которые не могут обеспечить предоставления услуг на уровне государственных социальных стандартов. Улучшение управления финансовыми ресурсами общественного сектора, рационализация государственных расходов обеспечивается за счет их разгосударствления – увеличения доли коммунальной собственности и расходов коммунального сектора в общественных расходах.

На втором этапе реализации административной реформы актуальной задачей является переход к взаимоотношениям государственного бюджета непосредственно с бюджетами территориальных громад. Практическое внедрение этого положения возможно только после принятия соответствующего законодательства об административно-территориальном устройстве. Институциональные единицы местных правительств Украины необходимо изменить, поскольку они не отвечают действительному количеству территориальных единиц и международным стандартам в этой сфере. Потому реформирование административного уклада является неотложной потребностью. Образование в результате административной реформы базовой единицы местного самоуправления Украины – «громады» в системе административного и бюджетного устройства государства, позволит

¹ Постановление Кабинета Министров Украины від 26.05.2004 р. № 686.

² Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 37-38, ст. 189.

устранить фрагментацию органов местного самоуправления на уровне территориальных обществ и их иерархичность на уровне районов и областей, а также оптимизировать структуру бюджетного устройства страны в соответствии с демократическими принципами государственного управления. Формирование полноправных органов местного самоуправления на областном и районном уровнях и изменение статуса районных и областных государственных администраций предусматривает внесение изменений в Конституцию и законы Украины о местных государственных администрациях и о местном самоуправлении.

В ходе административной реформы необходимо предусмотреть создание государственных и региональных информационных систем о регионах и территориальных громадах, их потенциале и потребностях. Эта задача имеет первоочередное общегосударственное значение, поскольку только на основе учета объективных оценок социально-экономического состояния регионов возможно эффективное перераспределение финансовых ресурсов. Что касается территориальных громад, то основанной на адекватной оценке экономического потенциала базовой единицы местного самоуправления, анализ их финансовой самодостаточности позволит повысить эффективность межбюджетных взаимоотношений.

По расчетным данным Прогноза экономического и социального развития Украины 2002–2006 гг.³ ожидается рост до 9% в 2006 г. (от 5,6 в 2001 г.) коэффициенту вариации валовой добавленной стоимости по регионам. Следствиями таких диспропорций станут различия в уровнях налогообеспособности регионов, которая будет требовать новых подходов к построению системы фискального выравнивания.

Обеспечение фискальной автономии местного самоуправления или достаточной собственной доходной базы и права устанавливать в определенных границах надбавки к общегосударственным налогам возможно, как и в большинстве стран, путем внедрения местных имущественных налогов и за счет диверсификации источников финансирования органов местного самоуправления, то есть организации финансирования выполнения органами местного самоуправления возложенных на них функций с помощью таких финансовых институтов и инструментов, как: местные налоги и сборы, муниципальные заимствования, муниципальные кредиты, бюджет развития.

Таким образом повышение эффективности государственной поддержки местного самоуправления в Украине тесно связано с реформированием системы государственного управления, административной реформой, реформой системы местного самоуправления, административно-территориального устройства, налоговой системы Украины и самой бюджетной системы страны.

Это предусматривает реализацию комплексов мероприятий, которые охватывают следующие направления:

1. формирование оптимальной структуры органов государственного управления и местного самоуправления, определение основных содержанием деятельности этих органов предоставления государственных и общественных услуг, децентрализация заданий, полномочий и ответственности относительно предоставления таких услуг;
2. реформирование существующего административно-территориального устройства страны, формирование экономически и финансово самодостаточных территориальных громад как первичных носителей местного самоуправления и

³ Постанова Кабінета Міністрів України від 25 жовтня у 2002 р. N 1586

базовых административно-территориальных единиц, что должно стать основой для формирования нового бюджетного уклада государства;

3. реформирование налоговой системы страны, коренное повышение в ней роли местных налогов и сборов, децентрализация фискальных полномочий в интересах территориальных громад и органов местного самоуправления других уровней;
4. реальное отделение бюджетов территориальных громад и других органов местного самоуправления от государственного бюджета Украины, организация их взаимоотношений на принципах самостоятельного функционирования.

Анализ состояния государственной поддержки развития местного самоуправления в Украине засвидетельствовал, что ее эффективность зависит от проведения в Украине муниципальной реформы в рамках реформирования административной системы.

В процессе реформирования в Украине должны быть одобрены государственная концепция реформ и мероприятия по ее реализации, необходимые для их консолидированного проведения, определены механизмы согласования разными политическими силами приоритетов и направлений трансформации системы территориальной организации власти.

Для бюджетной системы на этапе становления украинской государственности были характерны:

- нерациональность и многозвенность бюджетного уклада;
- отсутствие законодательного разграничения функций и заданий центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления относительно осуществления бюджетных расходов;
- отсутствие государственных социальных стандартов таких расходов, правовая неопределенность обязательных заданий органов местного самоуправления относительно осуществления расходов;
- отсутствие механизмов финансирования тех полномочий местных органов власти, которые передаются им центральными органами власти (делегированных полномочий);
- слабая собственная доходная база местных органов власти, в результате чего их доходы в основном формируются за счет отчислений из бюджетов высшего уровня;
- незаинтересованность местных органов власти укреплять собственную доходную базу, поскольку перечень и уровень их доходов ежегодно пересматривается органами власти высшего уровня;
- нерациональная, многоканальная система бюджетного финансирования и дублирования функций разных уровней власти по вертикали, что является основной причиной неустроенности сети, контингентов и штатов в бюджетной сфере;
- отсутствие эффективной системы выравнивания расходов и доходов административно-территориальных единиц с разным налоговым потенциалом и разными потребностями в расходах;
- правовая неурегулированность и субъективизм в предоставлении бюджетных трансфертов, несовершенство бюджетного процесса, что приводило к необходимости использования неэффективных схем управления из единого центра средствами консолидированного бюджета Украины.

Большинство из этих проблем остались нерешенными до сих пор, невзирая на достигнутые успехи в связи с принятием Бюджетного Кодекса Украины.

Основными направлениями развития местных финансов в процессе админ реформы является:

- создание бюджетной системы и межбюджетных взаимоотношений, которые будут отвечать новой конституционной природе государственной власти и потребностям развития местного самоуправления;
- рационализация системы совокупных государственных расходов, сети, контингентов и штатов бюджетных учреждений;
- разграничение ответственности центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере предоставления государственных и общественных услуг;
- внедрение в этой сфере обязательных заданий органов местного самоуправления;
- внедрение государственных социальных стандартов бюджетных расходов;
- перевод бюджетов местного самоуправления на собственную доходную базу;
- внедрение механизма финансирования делегированных полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления;
- упрощение системы финансового выравнивания и системы трансфертов, которые базируются на прозрачной правовой основе и объективных критериях.

К первоочередным заданиям относятся:

- законодательное определение ответственности центральных органов исполнительной власти, местных государственных администраций, областных и районных Советов и территориальных громад в сфере предоставления государственных и общественных услуг;
- законодательное внедрение государственных минимальных социальных стандартов, в частности в отрасли здравоохранения, определения обязательных заданий органов местного самоуправления и образования относительно бюджетных расходов;
- определение перечня и стоимостная оценка делегированных полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления относительно каждого уровня местного самоуправления, переход к финансированию таких полномочий за счет субсидий из государственного бюджета;
- правовое урегулирование статуса общей собственности территориальных громад, которая находится в управлении областных и районных Советов;
- перевод бюджетов территориальных громад на собственную доходную базу за счет повышения роли местных налогов и сборов;
- создание в составе государственного бюджета и бюджетов местных государственных администраций фондов финансового выравнивания;
- внедрение специальных процедур государственного финансового контроля за финансовыми обязательствами органов местного самоуправления.

Разграничение доходных и расходных полномочий тесно связано с административной реформой, реформой исполнительной власти и местного самоуправления, административно-территориального устройства, налоговой системы Украины. Она предусматривает такие направления, как:

- формирование оптимальной структуры органов государственного управления и местного самоуправления, способных обеспечить реализацию возложенных на них функций относительно предоставления соответствующих услуг, децентрализация полномочий относительно предоставления этих услуг;
- реформирование административно-территориального устройства страны, формирования экономически и финансово самостоятельной новой низовой

административно-территориальной единицы – территориальных громад, которое должно стать основой формирования нового бюджетного уклада страны: бюджет территориального общества, районный бюджет, областной бюджет, государственный бюджет;

– реформирование налоговой системы страны, повышение роли местных налогов и собраний, децентрализация фискальных полномочий в интересах территориальных обществ и органов местного самоуправления других уровней;

– отделение бюджетов территориальных обществ, областных и районных бюджетов местного самоуправления от государственного бюджета, организация их взаимоотношений на принципах самостоятельного функционирования.

На первом этапе административной реформы должны быть реализованные мероприятия по формированию экономически и финансово самостоятельных территориальных громад. Численность населения территориальной громады не должна быть менее 5 (8–10) тыс. лиц. Кроме этих мероприятий целесообразно в рамках первого этапа внедрить новую систему финансового выравнивания для территориальных обществ и новую систему трансфертов, а также государственные социальные стандарты в отрасли образования и здравоохранения.

На первом этапе должна быть улучшена система финансирования делегированных полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления.

На втором этапе реформы целесообразно отделить от расходов государственного бюджета расходы, которые финансируются за счет областных и районных бюджетов органов местного самоуправления с целью обеспечения общих интересов территориальных громад. На этом этапе целесообразно определить собственную доходную базу областных и районных бюджетов органов местного самоуправления, а также внедрить новую систему финансового выравнивания относительно этих бюджетов.

На третьем этапе реформы предусматривается разграничение ответственности между центральными и местными органами исполнительной власти относительно предоставления государственных услуг, деконцентрация полномочий в этой сфере, определение сфер общей ответственности органов исполнительной власти и местного самоуправления относительно предоставления таких услуг и принципов взаимного делегирования полномочий и передачи финансовых ресурсов между уровнями власти.

С целью реализации указанных мероприятий должно быть принято ряд законодательных актов, созданы специальные комиссии Кабинета Министров Украины и Верховной Рады Украины по разграничению полномочий между государством и органами местного самоуправления, целесообразным является принятие соответствующего Закона Украины.

Разграничение доходных и расходных полномочий в Украине должно стать действенным фактором стабилизации социально-экономической ситуации в государстве, выходу ее из финансового кризиса, преодоление противоречий между разными уровнями власти по вертикали, организации взаимоотношений между центром, регионами и территориальными громадами на принципах разделения сфер ответственности и компетенции, а также партнерства в сфере обеспечения граждан Украины государственными и общественными услугами.

Развитие финансов органов местного самоуправления Украине предусматривает осуществление комплекса мероприятий политического, правового, экономического и организационного характера. Они должны опираться на основные положения административной реформы в Украине и новую идеологию, которая определяет основное содержание деятельности органов государственной власти и органов местного

самоуправления как деятельности относительно предоставления государственных и общественных услуг. В ходе этой реформы предусматривается преодолеть практику деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, которая опирается на командно-административные рычаги управления, а также практику управления ресурсами бюджетной системы из единственного центра.

Поскольку есть очевидные доводы в пользу децентрализации распределительной функции государства, а предоставление общественных услуг на местном уровне по самой своей природе стойко и постоянно (таких, например, как базовые услуги образования и здравоохранения) часто применяется адаптированный вариант такой модели децентрализации, которая позволяет не вступать в конфликт с целями макроэкономической стабилизации.

Финансирование местных бюджетов в этом случае основывается на стабильных местных источниках доходов (таких как налог на имущество и местные собрания за услуги) и на межбюджетных трансфертах, которые в идеальном случае остаются неизменными, невзирая на колебание экономического цикла.

Разграничение полномочий между государственным и местными бюджетами в унитарных странах дают широкое пространство центральной власти относительно проведения политики обеспечения единых стандартов бюджетных расходов в пределах всей страны, активного финансового выравнивания. В этих странах центральное правительство в значительной мере финансово поддерживает местное самоуправление. Отношения между местными бюджетами и бюджетом центрального правительства в развитых унитарных странах построены на определенных законодательством бюджетных процедурах, разработанных по согласованию с органами местного самоуправления и их объединениям.

Ввиду перспектив европейской интеграции Украины целесообразно обратить внимание на особенности реформирования административной системы управления в соответствии с европейскими стандартами. На первом этапе интеграции страны, которые претендуют на членство в ЕС должны осуществить изменения в национальном законодательстве в области местного самоуправления. Перечень сфер законодательной, административной и гуманитарной, экспертизы Совета Европы (при участии Венецианской комиссии) относительно специфической законодательной работы, которая была выполнена в переходных странах Центральной и Восточной Европы включает (пункт 20. Территориальная администрация) положение об административных единицах, территориальной автономии и автономных единицах (их статус, базовое законодательство, устав), а также законодательстве о местном самоуправлении и его взаимосвязанности с Европейской Хартией местного самоуправления относительно вопросов муниципальных выборов; статусу избранных представителей и муниципальных служащих (включая повышение их квалификации); местных финансов и местного налогообложения (включая положение о муниципальной собственности).

Проведение децентрализации имеет целью внедрение в сфере государственного управления принципов деконцентрации, дерегуляции и демонополизации, стимулирования регионального развития на основе внедрения новых правовых норм в сфере административного уклада, системе государственного управления, местного самоуправления.

С этой целью необходимо определить принципы эффективного государственного управления, обеспечить большую гибкость местных органов путем ликвидации устаревших централизованных «советских» нормативов и стандартов расходов, предоставить большую свободу относительно способов их обеспечения, деконцентрации процесса принятия

решений по этим вопросам, дерегуляции процессу выполнения собственных полномочий местных бюджетов путем выведения из формулы финансового выравнивания нормативов расчета этих расходов. Демонополизация сфер коммунального хозяйства должна проводиться путем предоставления прав принятия решений органам местного самоуправления из оптимизации сети учреждений, обеспечения большей гибкости по вопросам количественного состава и заработной платы их персонала, привлечения частного сектору к предоставлению услуг в этой сфере. Такой подход отвечает требованиям Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Законом Украины N 452/97-ВР от 15.07.97 года. Процесс диверсификации источников финансирования инвестиционных региональных проектов должен учитывать уточнение процедуры их финансирования на условиях общего финансирования из государственного и местных бюджетов, а также других источников.

Особенно важно значение в процессе реформирования бюджетной систем имеет подготовительный этап, в ходе которого осуществляется обстоятельная подготовка к образованию базовой единицы местного самоуправления – обществу путем формирования надлежащей базы данных об обществах. Укрупнение базовой единицы местного самоуправления (общества) осуществляется с параллельным перераспределением функций в интересах органов государственного управления местного уровня. Необходимость такого укрупнения обусловлена тем, что на этот орган государственного управления местного уровня будет положено выполнение большего количества функций. На этом этапе происходит определение функциональных полномочий базового уровня местного самоуправления, обеспечивается свобода местных правительств в установлении налоговых ставок, а также переход к обсчету частиц налога из доходов физических лиц с места работы к месту проживания, внедрения имущественного налогообложения. Обеспечение принципа общественной солидарности, нейтрального характера общих дотаций осуществляется за счет основания института – Фонда финансового выравнивания, перехода к перераспределению финансовых ресурсов на основе процентных соотношений отчислений в фонд, который будет стимулировать рост доходов местных бюджетов. Привлечение финансовых ресурсов фондового и кредитного рынков на внутреннем и внешних рынках положительно повлияет на финансирование программ местного и регионального развития.