УДК [332.1:336.14:352](477)

Гуськова И.Б.,
аспирант кафедры экономической теории и финансов
Харьковского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
(Украина, г. Харьков)

СТАНОВЛЕНИЕ МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЫ КОММУНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Статья посвящена рассмотрению вопросов становления и развития материальной и финансовой основы коммунального управления современной Украины. Определяются основные проблемы в этой сфере, предлагаются возможные пути их решения с целью дальнейшего развития института местного самоуправления и территориальных общин.

Ключевые слова: коммунальное управление, местное самоуправление, органы местного самоуправления, территориальные общины.

Проблема совершенствования местного самоуправления является ключевой на пути построения демократического правового общества. Конструктивное самоуправление народа является сердцевиной настоящей демократии, залогом социального благополучия населения, гарантом обеспечения прав и свобод граждан. Опыт организации и функционирования местного самоуправления убедительно свидетельствует, что подавляющее большинство социальных, экономических, политических проблем, имеющих сегодня место в Украине, порождены практическим отсутствием надлежащего местного самоуправления, слабостью его финансовой базы. Без решения вопросов экономико-правового обеспечения материально-финансовой базы местное самоуправление не может развиваться. Сегодня именно на основе местных финансов и коммунальной собственности основывается исполнительно-распорядительная деятельность органов местного самоуправления. При этом имущественные объекты являются инстру-

ментом достижения основных функций и задач местного самоуправления, в то же время выступая в качестве предметов организующего властного влияния его органов и должностных лиц.

И. Бачило предложила под ресурсами управления понимать всю совокупность материальных и организационных условий, реальное состояние которых обеспечивает качественную деятельность управленческих структур. Укрупненно эти условия жизнедеятельности можно представить как организационные, материальные, экономические, финансовые, информационно-технические ресурсы. Их состояние неминуемо отображается на качестве процесса управления, на процедурах и методах работы [1]. Но при этом правовой режим материальных, финансовых, экономических резервов хозяйственного механизма составляет один из важнейших блоков в системе регуляции организационных структур управления. Материальные ресурсы объединяют в первую очередь все, что принадлежит к имуществу и средствам, т.е. к материальным и финансовым рычагам, которые влияют на потенциальную мощность аппарата, органа управления [1].

В последнее время наблюдается постепенное перераспределение ответственности за состояние социально-экономического развития территориальных единиц между государством и местными органами власти. Более того, принятые в последние годы законодательные акты предусматривают почти полную ответственность местных органов власти, общин за социальное и экономическое состояние регионов. Наделение местного самоуправления более широкими полномочиями путем расширения как круга вопросов местного значения, так и круга делегированных полномочий, является несомненно позитивным моментом, поскольку способствует дальнейшей демократизации общества. Однако основной проблемой таких изменений является то, что органы местного самоуправления, согласно действующему законодательству, не только имеют право, но и обязанности осуществлять практическое решение самого широкого круга проблем на местном уровне. На местном бюджете сегодня находятся школы, больницы, заведения социальной защиты населения. Все эти объекты нуждаются в колоссальных ресурсах, как финансовых, так и имущественных. И если органы местного самоуправления в состоянии самостоятельно решить вопрос выделения земельных участков и в большинстве случаев обеспечения этих учреждений помещениями, то, исходя из закрепленных бюджетным законодательством финансовых ресурсов (доходов местных бюджетов), решить вопросы надлежащего их денежного содержания они по большей части самостоятельно не могут.

Анализируя в своей диссертации процесс формирования и использования финансовых ресурсов органами местного самоуправления, С. Варга, например, приходит к выводу, что местное самоуправление не имеет постоянных источников для формирования финансовых ресурсов, а собственные доходы, как и поступления средств из государственного бюджета, не являются достаточными для обеспечения нормального социально-экономического развития [2]. Основную часть доходов местных бюджетов в Украине представляют средства от общегосударственного налогообложения. Четко прослеживается тенденция увеличения дотационности местных бюджетов. В структуре поступлений преобладают дотации и регулируемые доходы, что не способствует заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии определенной территории. Как свидетельствуют исследования, проведенные О. Мечинским, соотношения между собственными, закрепленными и регулируемыми доходами не полностью отвечают структуре расходных полномочий. Поэтому завершение процесса становления местных бюджетов можно будет считать одним из главных приоритетов в создании условий для экономического роста не только отдельных регионов, но и Украины в целом [9].

Местные налоги и сборы являются слишком малыми, и нередко их администрирование требует больше расходов, чем их величина, поступающая в бюджет, закрепленных за местными бюджетами поступлений от общегосударственных на-

логов, как показывает практика, также не хватает. Поэтому большинство местных бюджетов были и остаются дотационными — значительная часть их поступлений формируется за счет межбюджетных трансфертов из государственного бюджета.

И именно поэтому в юридической, экономической и политической литературе многократно отмечалась необходимость предоставления органам местного самоуправления больших бюджетных полномочий, закрепления большей части финансовых ресурсов. Однако, очевидно, исходя из позиции политической целесообразности (или, точнее, нецелесообразности), до широкой практической реализации этих лозунгов дело так и не дошло. И действующее на сегодня законодательство предусматривает формирование бюджетов по схеме «сверху — вниз», когда местные бюджеты формируются не только на основе показателей бюджетной обеспеченности, но и исходя из приведенных им контрольных цифр, поэтому без знания объемов ресурсов, которые должны быть выделены из централизованного фонда средств, местные финансовые органы не могут даже планировать доходную, а значит, и расходную часть соответствующих бюджетов.

Подобные тенденции, по мнению В. Рыбака, приводят к снижению относительной роли органов местного самоуправления, которое проявляется в уменьшении абсолютной величины и относительного значения формируемых ими денежных фондов. В итоге они не имеют возможности должным образом выполнять свои функции [11]. На практике это означает, что нарушается социальное равновесие, теряется вера людей в правильность стратегического курса реформ, а власти для поддержки жизнеспособности местного хозяйства и бюджетных учреждений приходится выискивать альтернативные пути, вплоть до того, что производить расходы, которые не обеспечены финансированием. Такое состояние дел имеет негативные последствия не только на местном и региональном, но и на общегосударственном уровне. Кроме того, определенные стороны имущественной основы управленческой деятельности в сфере местного самоуправления оставлены законодателем и научными работниками вне надлежащего внимания.

Управление территориями путем практического решения вопросов местного значения реализуется через осуществление организующего влияния на объекты и предметы такого управления, среди которых находятся местные экономические ресурсы (имущественные, финансовые, земельные, трудовые и т.п.). В соответствии со статьей 142 Конституции Украины материальной и финансовой основой местного самоуправления являются движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, которые есть у собственности территориальных общин сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, которые находятся в управлении районных и областных советов [5]. Однако ресурсная основа коммунального управления не исчерпывается названными в Конституции имущественными объектами, в определенных, предвиденных законодательством случаях органы местного самоуправления осуществляют полномочия по управлению и распоряжению (или принимают обязательное участие в управлении или распоряжении) объектами других форм собственности. Это вышеназванные объекты, которые являются общей собственностью (части, паи, акции в хозяйственных обществах и совместных предприятиях), объекты государственной собственности.

Следует обратить внимание, что, в отличие от Закона СССР 1990 года, действующая Конституция Украины, нормы которой органично дополняются соответствующими положениями Закона «О местном самоуправлении в Украине», более точно характеризует экономическое содержание имущественных объектов, которые представляют материальную, ресурсную основу самоуправления [4]. Так, сегодня указанные правовые акты не размежевывают природные ресурсы, землю, финансы и другое имущество как имущественные объекты, которые принадлежат территориальным общинам. Ведь по экономической сущности все они представляют именно имущественную осно-

ву местного самоуправления и являются объектами собственности. Следовательно, Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» правильно определено в части первой статьи 60, что территориальным общинам сел, поселков, городов, районов в городах принадлежит право коммунальной собственности на движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, землю, природные ресурсы, предприятия, учреждения и организации, в том числе банки, страховые общества, а также пенсионные фонды, часть в имуществе предприятий, жилищный фонд, нежилые помещения, заведения культуры, образования, спорта, здравоохранения, социального обслуживания, науки и другое имущество и имущественные права, движимые и недвижимые объекты, определенные в соответствии с законом как объекты права коммунальной собственности, а также средства, полученные от их отчуждения.

И потому закономерным является вывод, что в современных условиях не только управление объектами права коммунальной собственности на движимое и недвижимое имущество, но и управление земельными ресурсами, доходами местных бюджетов и другими средствами, коммунальными предприятиями, организациями, учреждениями, а также другим имуществом, которое находится в коммунальной собственности, составляют одно из главных направлений (функций) коммунального управления, а исследование их правовой регуляции принадлежат к составляющим предмета административно-правовой науки [8].

Следовательно, исследуя материальную основу коммунального управления, необходимо определить его ресурсами материальные объекты, на основе которых органы и должностные лица осуществляют властные полномочия. Такими ресурсами являются местные финансы, земельные ресурсы, движимое и недвижимое имущество, коммунальные предприятия, организации, учреждения, другие юридические лица коммунальной собственности, а также другое имущество, которое находится в распоряжении органов местного самоуправления и представляет местное хозяйство.

Особенным элементом имущественной базы местного самоуправления являются местные финансы. Местные финансы в теоретическом плане являются системой, которая состоит из нескольких взаимоувязанных структурных элементов: расходов, доходов, способов формирования доходов, управленческих структур системы, субъектов и объектов системы. Соединительным звеном при этом являются экономические отношения между субъектами системы и другими звеньями финансовой системы, государства вообще. Местные финансы в методологическом плане должны обеспечивать сугубо местные потребности с определенным использованием для этого средств как регионального бюджета, так и государства.

В. Кравченко и М. Питцик, анализируя в одном из трудов действующее законодательство относительно имущественной основы ведения хозяйства [7], обращают внимание, что вопросам местных финансов посвящена чуть ли не наибольшая по объему статья Европейской хартии местного самоуправления (ст. 9), в которой закреплен принцип финансовой автономности местных властей, базирующийся на таких положениях:

1) местные власти должны иметь право на свои собственные финансовые ресурсы;

2) они могут свободно распоряжаться этими ресурсами в пределах своих полномочий;

3) финансовые ресурсы местных властей должны адекватно отвечать функциям местного самоуправления, предусмотренным конституцией или законом;

4) по крайней мере часть финансовых ресурсов местных властей должна формироваться за счет местных налогов и сборов;

5) финансовые системы должны быть достаточно разнообразными и гибкими с точки зрения возможности приведения их в соответствие с изменением стоимости осуществления функций местного самоуправления;

6) слабым в финансовом отношении местным властям должна быть предоставлена финансовая поддержка путем ввода

процедур устранения финансовых диспропорций или других мероприятий;

7) субсидии местным властям не должны иметь целевого характера и не могут упразднить их свободу проводить свою политику в пределах их собственной компетенции;

8) местные власти отчитываются об использовании субсидий;

9) с целью финансирования расходов на капиталовложение местные власти должны иметь доступ к национальному рынку капитала [3].

Однако следует признать, что приведенные положения Хартии в Украине реализуются не в полной мере.

Украина начала интенсивно формировать собственную финансовую политику с 1991 года. Весь трансформационный процесс направлялся с учетом предыдущей практики и опыта кадров на создание в первую очередь бюджетной системы как фундаментальной финансовой основы, способной обеспечивать государство финансовыми ресурсами, достаточными для эффективного выполнения внутренних и внешних функций и защиты национальных интересов. Мировой теоретический и практический опыт убедительно доказывает позитивную роль финансово самостоятельной местной власти в эффективном обеспечении населения страны социальными благами. Это значит, что важные экономические проблемы, которые решаются на уровне государства, должны переместиться на местный уровень. Это, в свою очередь, обусловливает необходимость перераспределения функций и заданий государственной власти по вертикали между центром и местными уровнями с соответствующим разграничением финансовой системы, формированием в ее структуре финансов местных органов власти как автономной, независимой финансовой подсистемы. Но на практике процесс формирования местных финансовых ресурсов оказался несовершенным, с неопределенной и необоснованной местной налоговой базой [2].

В диссертационном исследовании О. Мечинского [9] доказано, что ключевым вопросом для дальнейшего развития местных бюджетов является их финансовая автономия и относительная независимость от государственного бюджета. Однако самостоятельность бюджетов возможна лишь при наличии достаточных собственных доходных источников. Как свидетельствует опыт экономически развитых стран, часть собственных доходов в бюджетах органов самоуправления должна представлять в среднем от 40 до 60%, тогда как в Украине данный показатель не превышает 5 — 10%.

При формировании доходной части местных бюджетов можно выделить такие тенденции:

1) областные и районные бюджеты, часть которых представляет около 60% бюджетов самоуправления, полностью формируются за счет поступлений из государственного бюджета;

2) бюджеты базового уровня — городов, сел, поселков формируются преимущественно за счет перераспределения средств из районных и областных бюджетов;

3) формирование доходной части бюджетов самоуправления осуществляется без учета части положений бюджетного законодательства.

Структура доходов свидетельствует о постоянной тенденции увеличения средств самоуправления, которые перераспределяются через государственный бюджет. При формировании бюджетов не соблюдаются соотношения между налоговыми поступлениями и дотациями. В доходах местных бюджетов преобладают дотации, при формировании доходной части практически не учитываются экономическое положение и позитивные тенденции роста общих доходов на соответствующей территории. Например, при увеличении доходов от местных налогов автоматически уменьшается дотация из государственного бюджета. В то же время, как показывает мировая практика, непосредственное участие в доходах самоуправления части общегосударственных налогов и сборов способствует заинтересованности местных органов власти в результатах экономической деятельности субъектов ведения хозяйства на данной территории.

Можно согласиться с М. Корниенко, который в одном из своих трудов кон-

статирует, что практическая реализация провозглашенного законодательством принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления на практике оказалась очень проблематичной. Острейшей является ситуация с бюджетами сел и поселков. Фактически в каждой области есть сельские бюджеты, которые практически формируются за счет трансфертов из государственного бюджета, то есть собственные доходы у них отсутствуют. Исходя из этого, М. Корниенко предлагает осуществить разгосударствление отдельных общегосударственных налогов и сборов и перевести их в разряд местных налогов и сборов [6].

В свою очередь Ю. Мосиенко предлагает предоставить статус региональных некоторым общегосударственным налогам, обращая внимание на необходимость сосредоточивания дальнейших исследований в этой сфере на разработке плана действий относительно распределения и закрепления функций и доходов между разными органами местного самоуправления и центральной властью [10].

По нашему же мнению, достаточным инструментом финансирования осуществления органами местного самоуправления делегированных полномочий органов исполнительной власти должно стать закрепление законом на постоянной основе за местными бюджетами части общегосударственных налогов. При этом обязательно необходимо отказаться от практики ежегодного перераспределения источников доходов между бюджетами разных уровней (из года в год такое перераспределение в той или иной мере осуществляется законами о государственном бюджете Украины).

Таким образом, можно сделать следующие **выводы**. Очевидно, что государству необходимо научиться жить по установленным (хотя и им самим) четким правилам, предоставив на их основе возможность органам местного самоуправления осуществлять планирование и прогнозирование собственных доходов и расходов и, соответственно, планирование и прогнозирование социально-экономического развития населенных пунктов и территорий на более-менее длительный период. Лишь в таких условиях органы самоуправления смогут взять на себя реальную ответственность за осуществление такого развития. Ведь в условиях, когда правила неизвестны или не является достаточно постоянными, органы местного самоуправления, в частности, не имеют возможности принимать на себя долгосрочные обязательства по финансированию капитальных вложений, что снижает инвестиционную привлекательность регионов и экономики Украины в целом.

И хотя необходимость перехода к распределению доходов между государственным и местными бюджетами на принципиально новых основах является очевидной, учитывая необходимость обеспечения надлежащего финансирования реализации заданий и функций органов местного самоуправления, однако отход от устоявшихся традиций формирования доходов и расходов бюджетов по вертикальной подчиненности («сверху — вниз») требует проведения существенных исследований, которые дали бы возможность получить экономические критерии рационального распределения источников доходов, исходя из главного управленческого принципа — достаточности финансирования государственных расходов.

Данный принцип вытекает из функционального разграничения компетенции между различными органами государственного управления и местного самоуправления с учетом мирового опыта. Так, в европейских странах доминирует принцип, в соответствии с которым все вопросы, которые могут быть решены на местном уровне, являются вопросами местного значения. В соответствии с законодательством Украины вопросами местного значения, которые могут решаться органами местного самоуправления, являются вопросы, не отнесенные к исключительной компетенции других органов и должностных лиц. Учитывая это, объем поступлений из источников доходов, которые закрепляются за государственным бюджетом, должен быть достаточным для финансирования осуществления полномочий государственными органами (достаточность

государственных расходов). Остальные источники доходов должны закрепляться за местными бюджетами.

Назначением межбюджетных трансфертов в таких условиях будет финансирование недостатка ресурсов в случаях недопоступления доходов из закрепленных источников по объективным причинам или возникновения чрезвычайных расходов. Применение трансфертов, таким образом, должно стать скорее исключением, чем правилом, а часть государственного бюджета, предназначенная для финансирования трансфертов местным бюджетам, будет выступать в качестве чего-то наподобие резервного фонда. Именно на таких принципах, по нашему мнению, должны основываться дальнейшие исследования, направленные на разработку новых критериев разграничения доходов между бюджетами.

Библиографический список

1. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юрайт, 1996. 200 с.

2. Варга С.І. Фінансові ресурси місцевого самоврядування: Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.04.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2001. 19 с.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2002. № 10.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. — № 30. Ст. 141.

6. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи. К.: Алеута, 2005. 144 с.

7. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. К.: Атака, 2003. 672 с.

8. Кравчук О. Проблеми становлення матеріальної та фінансової основи комунального управління: адміністративно-правовий аспект // Юридична Україна. 2007. № 3. С. 26—32.

9. Мечинський О.Б. Формування та розподіл коштів бюджету місцевого самоврядування: Автореф. дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.06 / УАДУ при Президентові України. К., 2001. 7 с.

10. Мосієнко Ю. Урегулювання міжбюджетних відносин у контексті адміністративної реформи в Україні // Збірник наукових праць НАДУ, 2005. Вип. 2. — С. 492—499.

11. Рибак В.В. Регулювання процесів ринкової трансформації системи доходів місцевого самоврядування: Автореф. дис. д-ра екон. наук: 08.02.03 / Інститут економіки промисловості НАН України. Донецьк, 2001. 35 с.

Gus'kova I.B., e-mail: stihiya87@gmail.com
post-graduate student of the department of economic theory and finance of Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine, Kharkov)

FORMATION OF THE MATERIAL AND PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT FRAMEWORK IN UKRAINE

The article is devoted to the issues of formation and development of the material and financial framework of the municipal administration of modern Ukraine. The main problems in this area are identified; possible solutions for further development of the institution of local government and local communities are suggested.

Key words: municipal government, local government, local government bodies, territorial communities.