

## **УЗГОДЖЕННЯ НАПРЯМІВ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

Подальша демократизація суспільно-економічного та політичного життя в Україні неможлива без поглиблення трансформаційних змін у системі організації публічної влади країни.

Особливого значення в сучасних умовах набуває процес системної розбудови місцевого самоврядування як базової ланки публічної влади та трансформації діяльності органів влади центрального рівня по вертикалі.

До сьогодні в системі організації управління суспільством в Україні превалює схильність до методів старої централізованої системи координації суспільного життя, механізми якої вже не здатні забезпечувати подальший прогресивний розвиток держави.

Необхідними є істотні зміни в діяльності публічної влади, які мають привести у короткостроковій перспективі до зростання незалежності місцевих органів влади у вирішенні організаційно-правових питань та фінансово-економічних питань розвитку територій їх юрисдикції, а у довгостроковій перспективі – підвищити ефективність державного сектору.

У цьому контексті особливої актуальності набувають проблеми забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що окреслені питання не можуть бути вирішені лише в межах бюджетного законодавства. Недосконалість останнього лише частково дозволяє визначити причини цієї проблеми.

До цього часу коректно та чітко не розмежовані функціональні

повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, що пов'язано зі збереженням централістських традицій організації управління суспільством та політичною невирішеністю цих питань.

Крім того, що не менш важливо, наявна невідповідність діючого адміністративно-територіального устрою потребам реалізації функцій та повноважень органів місцевого самоврядування як базової ланки публічної влади. Діюча система адміністративно-територіального устрою, яка будувалася за радянських часів та характеризувалася централізацією влади по лінії уряд – область – район – місцева рада (міська, сільська, селищна), не дозволяє створити систему забезпечення громадян країни державними послугами на основі принципів економічної доцільності та ефективності, що значною мірою породжує соціально-економічні диспропорції територіального розвитку.

Як відомо, саме органи влади низового рівня найбільш наближені до споживачів більшості бюджетних благ та послуг, тому ефективність надання більшості з них на цьому рівні буде вищою. Конкуренція між окремими муніципальними утвореннями з надання бюджетних благ місцевими органами влади та наявність прозорих механізмів підзвітності виборцям дозволяють підвищити ефективність використання коштів, акумульованих у місцевих бюджетах.

Утім одразу постає питання про те, які саме бюджетні блага мають надаватися тим чи іншим рівнем публічної влади, та за рахунок яких

джерел мають фінансуватися з обов'язання з їх надання.

Таким чином, територія юрисдикції органів місцевого самоврядування має бути визначена так, щоб урахувати територіальний розподіл потреби у бюджетних послугах і щоб ці потреби у повному обсязі можна було забезпечити за рахунок надходжень до бюджету з цієї території. Така відповідність у реальності майже не досяжна.

Як вирішення окресленого кола питань слід розглядати пошук найефективнішого з точки зору економічної та політичної доцільності поділу функціональних повноважень кожної з гілок публічної влади по вертикалі, який дозволить чітко розмежувати видаткові зобов'язання бюджетів цих органів влади й установити джерела та механізми їх фінансування.

Принципові основи такого розмежування в Україні стосуються лише двох рівнів влади: державної та місцевого самоврядування. Вади чинного законодавства щодо політичного устрою в частині регламентації поділу державної влади по вертикалі та адміністративно-територіального устрою щодо невідповідності адміністративних меж територій юрисдикції місцевого самоврядування тій території, на якій фактично надаються бюджетні послуги цими органами, значною мірою детермінують неузгодженість законодавчої регламентації процедур надання бюджетних послуг.

Місцеве самоврядування в Україні розвивається на підвалинах адміністративно-територіального устрою, збудованого за часів СРСР, а тому має всі його характерні властивості, обумовлені тим, що влада на рівні районів та селищ фактично була лише одним із рівнів центральної влади. Компетенції та гарантії місцевого самоврядування розумілися в організаційному значенні –

як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах діючого законодавства. Така практика регламентації діяльності місцевого самоврядування збереглася до сьогодні.

Згідно з чинним законодавством органи місцевого самоврядування – це сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Районні та обласні ради визначено як органи, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Однак районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів і повинні делегувати ці функції місцевим державним адміністраціям.

Оскільки районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, то їм доводиться делегувати ці повноваження місцевим державним адміністраціям. Таким чином, в Україні можливим є делегування не тільки повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, але й навпаки – повноважень органів місцевого самоврядування (через посередництво районних і обласних рад) місцевим державним адміністраціям. Слід ще раз підкреслити, що передання повноважень передбачає ієрархічну залежність того, кому їх передають, від того, хто їх передає, і означає обмеження свободи першого. Виходячи з теоретичних основ функціонування таких інститутів, джерело делегованих повноважень може скасувати рішення того, кому ці повноваження передаються. Отже, щодо делегованих повноважень (наприклад, із управління об'єктами спільної власності сіл, селищ і міст) обласна державна адміністрація повинна перебувати в ієрархічній залежності від міських і сільських рад, які, в свою чергу, можуть скасовувати рішення, що приймаються підпорядкованим їм органом (сільська рада повинна мати можливість скасувати

рішення обласної адміністрації). Таким чином, по суті, така законодавча суперечність означає непевність прав і функцій органів місцевого самоврядування в Україні, а на практиці веде до зіткнення інтересів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Наявність проблеми управління об'єктами спільної власності територіальних громад означає, що фактично в Україні в даний час в основі розподілу повноважень лежить не функціональний, а пооб'єктний підхід.

В Україні компетенції, які не виконуються вищими органами державної влади, найчастіше передаються до повноважень органів місцевого самоврядування. Відповідальність за виконання соціальних функцій держави перекладається на низовий рівень управління і органи місцевого самоврядування перетворюються на єдиних гарантів зобов'язань усіх рівнів публічної влади.

Базовий рівень влади формується на рівні сіл, невеликих селищ та їх об'єднань. Отже, не завжди коло (кількість) користувачів частиною або більшістю бюджетних благ на території юрисдикції цього рівня влади буде таким, за якого можливо ефективно надавати ці послуги. Яскравим прикладом можуть бути такі бюджетні блага, як середня освіта та послуги охорони здоров'я, що надаються в сільській місцевості. Із року в рік зменшується кількість учнів у сільських загальноосвітніх школах, зменшуються обсяги фінансування останніх. Однак потреба в цих послугах для окремого їх споживача не зникає, навпаки, держава має забезпечити ці послуги за більш високих витрат. Але через недостатність ресурсів удаються до оптимізації мережі закладів освіти, що в кінцевому підсумку негативно відбивається на якості отримуваної

споживачем бюджетної послуги. Іншою проблемою є те, що, незважаючи на існуючий попит, невеликі райони або селища просто неспроможні надавати якісні бюджетні послуги через відсутність або недостатність фінансових ресурсів у їх бюджетах.

В умовах відсутності реальних повноважень як за видатками, так і за доходами, місцеве самоврядування має лише декларативний характер, а місцева влада перетворюється на виконавця централізованих рішень. Повноваження з надання бюджетних благ та послуг населенню місцевими органами влади фактично означають зобов'язання з утримання установ, які розташовані в будинках і спорудах, переданих у її власність. Проблема розмежування податкових повноважень взагалі не порушується, здебільшого мова йде лише про розподіл доходів за ланками бюджетної системи через механізм міжбюджетних відносин.

Економічна доцільність надання більшості суспільних благ вимагає, щоб розмір їх пропозиції був таким, за якого середні витрати виробництва були б мінімальними. У зв'язку з цим постає проблема визначення мінімального розміру адміністративно-територіальної одиниці (перш за все, за оцінкою показника кількості населення), за якого доцільно надавати ті чи інші послуги. Оптимальний розмір адміністративно-територіальної одиниці, який дозволяє враховувати локальні преференції та надавати блага з мінімальними витратами, неоднаковий для різних суспільних благ. Отже, цілком слушним буде висновок про те, що розподіл повноважень із надання більшої частини суспільних благ та послуг не може обмежуватися схемою „центральна влада – базова територіальна громада, або орган місцевого самоврядування”.

Необхідним є існування проміжного рівня управління – субцентрального рівня влади, який і буде виконувати ті повноваження, які не можуть бути здійснені на рівні базової територіальної громади з точки зору економічної доцільності. Більшість бюджетних послуг в Україні надається на центральному, обласному, районному рівнях та на рівні міст обласного значення.

Видаткові повноваження кожної з ланок державної влади, закріплені Бюджетним кодексом, лише наочно підтверджують політичну невирішеність проблеми узгодження взаємодії органів державного управління різних рівнів по вертикалі та органів місцевого самоврядування.

Невизнання факту функціонування публічної влади на чотирьох рівнях призвело до того, що положення Бюджетного кодексу поширюються тільки на два рівні бюджетної системи – загальнодержавний і місцевий. Крім того, статус останніх мають як міста обласного значення, так і адміністративні райони, міста – обласні центри та області. Це є однією з причин неефективного розмежування функціональних повноважень за рівнями публічної влади, а отже, у бюджетному законодавстві не можна коректно регламентувати видаткові зобов'язання, податкові компетенції та дохідні джерела за бюджетами таких органів влади.

Таким чином, наочною є невідповідність передбаченої законодавством кількості рівнів бюджетної системи фактично сформованим рівням публічної влади.

Зважаючи на викладене вище, в умовах реалій України необхідним є укрупнення певних територіальних одиниць. Тобто територією юрисдикції базового рівня влади має бути така територія, на якій органи місцевого

самоврядування будуть ефективно виконувати їх функціональні повноваження за рахунок власних ресурсів. Разом із тим, процес укрупнення не може детерминуватися бажанням влади центрального рівня скоротити видатки бюджетів за рахунок оптимізації мережі бюджетних установ. У цьому сенсі не є принциповим питанням адміністративно-територіальний поділ за критерієм кількості жителів. Базовою ланкою публічної влади має стати місцеве самоврядування на рівні муніципального утворення, сформованого за поселенським принципом, що об'єднує кілька селищ. Тому, на наш погляд, доцільною є двоступенева система організації місцевого самоврядування та трирівнева система організації державної влади. За основу має бути взятий існуючий адміністративно-територіальний поділ із усталеними фінансово-господарськими взаємозв'язками між регіонами та владою центрального рівня.

Слід наголосити, що двоступенева модель місцевого самоврядування (коли припускається існування вищих (бюджетів I рівня) та нижчих (бюджетів II рівня) місцевих бюджетів: бюджету міста та бюджетів районів цього міста, бюджету селищної ради, що входить до території міста; бюджету адміністративного району та бюджетів міст районного значення, бюджету селищної ради) доцільна з урахуванням меж ефективності місцевого самоврядування на базовому рівні. Фінансовий аспект цього питання полягає в наділенні органів місцевого самоврядування I рівня реальною фіскальною автономією, коли вони є самостійними суб'єктами бюджетного права та міжбюджетних відносин. Органи місцевого самоврядування II рівня можуть бути самостійними суб'єктами бюджетного

права та міжбюджетних відносин лише тоді, коли вони будуть функціонувати в межах територій, що об'єднують значну кількість територіальних поселень. В Україні існує дуже велика кількість малих муніципальних утворень, які дуже неоднорідні за типом територіальних одиниць, що їх утворюють (міста районного значення, селища міського типу, села), кількістю мешканців, за рівнем соціально-економічного розвитку, наявною мережею бюджетних установ. За такої ситуації недоцільно такі органи місцевого самоврядування наділяти правом бюджетної самостійності, а фінансування їх діяльності може проводитись через кошториси.

Особливої актуальності набувають проблеми вдосконалення діяльності так званої вертикалі державної влади. На сьогодні ані діюче законодавство, ані запропоновані концепції реформування адміністративно-територіального та політичного устрою не містять положень, які дозволяють чітко розмежувати функціональні повноваження органів державної влади по вертикалі та відокремити їх від функціональних повноважень органів місцевого самоврядування.

Вади адміністративно-територіального устрою обумовлюють у переважній більшості випадків невідповідність податкового потенціалу юрисдикцій органів влади базового рівня закріпленим за цими органами влади видатковим зобов'язанням.

Основні недоліки фінансів органів місцевого самоврядування, як і раніше, пов'язані з:

надзвичайно високою часткою пов'язаних (тобто обумовлених вищими органами влади) доходів і витрат у місцевих бюджетах;

залежністю від фінансової допомоги з боку центральної влади;

відсутністю жорстких бюджетних обмежень;

невирішеністю проблеми нефінансованих мандатів центрального рівня влади;

невідповідністю видаткових повноважень розмежуванню дохідних джерел;

недоліками законодавчої регламентації місцевих фінансів.

Бюджетна реформа та реформа системи організації фінансових відносин між рівнями публічної влади тісно пов'язана з адміністративно-територіальною реформою та має бути похідною від неї.

Запропонована концепція реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування вимагає дуже глибокого та істотного реформування бюджетної системи та внесення змін до Бюджетного кодексу.

Такі зміни пов'язані з необхідністю: суттєвого скорочення законодавчо закріплених повноважень органів місцевого самоврядування I та II рівнів;

чіткої регламентації власних та переданих повноважень із визначенням порядку організації виконання та фінансування;

переходу на двоступеневу структуру місцевого самоврядування на території країни;

посилення контролю за діяльністю місцевого самоврядування з боку влади центрального рівня стосовно надання бюджетних благ та послуг населенню;

посиленням фінансової автономії місцевого самоврядування.

Загальні наслідки реформування системи організації публічної влади та реформи адміністративно-територіального устрою значною мірою детермінуються адекватністю реалізованих шляхів забезпечення

фіскальної самостійності місцевого самоврядування.

Тому необхідно внести такі зміни до бюджетно-податкового законодавства:

чітко та змістовно визначити формулювання принципів самостійності місцевих бюджетів, що в свою чергу неможливо без:

закріплення за рівнями бюджетної системи тих видаткових зобов'язань, які відповідають функціональним повноваженням відповідного рівня публічної влади;

розмежування дохідних джерел (замість розмежування надходжень) за бюджетами різних рівнів влади з урахуванням теоретичних принципів такого розмежування;

наділення місцевих органів влади реальними податковими компетенціями (правом проведення місцевої податкової політики – уведення місцевих податків, визначення їх переліку, ставок, платників, пільг тощо) із метою підвищення зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні податкових надходжень із території їх юрисдикції;

розширення переліку місцевих податків і зборів та надання статусу місцевих окремим податкам, які на сьогодні регламентовані як загальнодержавні, запровадження податків на нерухомість як джерела

надходжень до бюджетів місцевого самоврядування;

увести державні стандарти надання бюджетних послуг, які повинні включати основні елементи визначення вартості послуг та оцінки результативності їх надання;

запровадити систему моніторингу за якістю надання бюджетних послуг;

упорядкувати систему надання цільових трансфертів, що потребує:

розбудови інструментів міжрегіонального та внутрішньорегіонального перерозподілу бюджетних ресурсів;

«формульного» підходу до розрахунку обсягів коштів, що розподіляються через інвестиційні субвенції на основі врахування фінансових потреб територій та пріоритетів регіональної політики;

запровадження системи моніторингу за використанням цільових трансфертів.

Указані пропозиції дозволять удосконалити систему взаємодії органів публічної влади різних рівнів щодо виробництва суспільних благ та послуг, регламентувати фінансові відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, забезпечити прозорість процесів розподілу фінансових ресурсів через механізми міжбюджетних трансфертів.