

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНИЗОВАННОСТЕЙ

Ефремов А.В., д.э.н., профессор, НАПКС

Проанализированы методы формирования местных бюджетов, различных стран, выявлены их общие черты, положительные и отрицательные стороны и тенденции по устранению недостатков их формирования и исполнения. Исходя из результатов этого анализа проведено сопоставление механизма бюджетирования, закрепленного Законом о местном самоуправлении Украины, предложены мероприятия по совершенствованию бюджетирования.

Ключевые слова: местные бюджеты, механизм бюджетирования, местное самоуправление, доходы, налоги, муниципальные организации.

ВВЕДЕНИЕ

Европейская Хартия о местном самоуправлении закрепляет за органами местного самоуправления право на собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться, которые должны быть соразмерны их компетенциям и, по меньшей мере, большая их часть должна обеспечиваться налоговыми поступлениями. Право местных сообществ на самостоятельное формирование и расходование бюджетов должно быть закреплено в конституциях либо законодательно.

Несмотря на существенные различия, в формах хозяйствования многих стран, анализ работ авторов, исследовавших эту проблему [1-7] показал, что местные бюджеты проанализированных нами странах имеют общие черты.

Они формируются на основе примерно одних и тех же источников доходов:

- местных налогов и сборов;
- государственных трансфертов (дотаций, субвенций и т.д.);
- займов, которые в большинстве западных государств строго контролируются;
- доходов от собственной деятельности, преимущественно некоммерческого характера;
- доходов от использования муниципальной собственности.

Почти повсеместно органы местного самоуправления не имеют права произвольно вводить новые налоги: перечень теоретически возможных налогов устанавливается государством, государство же фиксирует и базы налогообложения по каждому налогу (в федеративных государствах этим могут заниматься субъекты федерации). В ряде стран, особенно в континентальной Европе, государство устанавливает также верхнюю и нижнюю границы ставок налогов. Тем не менее, даже внутри одного государства варианты налогообложения на отдельных территориях существенно различаются, прежде всего, за счет того, что налоговое бремя на каждой территории складывается из налогов территориальных сообществ разных уровней и их объединений.

Различия между странами во многом зависят от того, какого рода налоги находятся в распоряжении органов местного самоуправления. Здесь их делят на две категории:

- собственные налоги, которые действуют в рамках данной административной единицы и полностью поступают в местный бюджет. Каждому уровню самоуправления может быть присвоен отдельный вид налога (ФРГ, Италия, Испания здесь муниципалитеты обладают исключительными правами на сбор поземельного налога и налога на недвижимость). В чистом виде такая система встречается редко. Могут существовать местные налоги, поступающие в бюджеты всех органов самоуправления;

- общие налоги, которые перераспределяются через центральный бюджет в пользу местных органов, либо иными способами делятся между бюджетами разных уровней. Органы самоуправления могут, например, начислять определенный процент к ставке государственных налогов (страны Северной Европы).

Кроме того, местные налоги подразделяются на прямые (подоходный, поземельный и др.), косвенные и прочие (сборы на зрелища, на владельцев собак, на автотранспорт и др.).

Кроме налогов, которые являются одним из наиболее важных, хотя и не всегда основных источников доходов местных бюджетов, в формировании местных бюджетов большую роль играют государственные дотации и трансферты.

Государственные дотации и субсидии предназначены, прежде всего, для решения задач перераспределения средств и регулирования деятельности органов местного самоуправления.

Размеры общих дотаций зависят в большинстве случаев от фискального потенциала, численности населения и соотношения этих величин со средними по стране. В среднем государственные субсидии местным бюджетам составляют от 10 до 50% их доходов.

Государственные трансферты осуществляются в виде:

- перераспределения налоговых поступлений (система налогового выравнивания в ФРГ);

- субсидий общего назначения;
- специальных, целевых субсидий (субвенций).

Доля специализированных субсидий почти везде составляет от 10 до 50%, хотя наблюдается тенденция к их снижению. Дотации призваны покрывать возникающий бюджетный дефицит, кроме того субсидии сохраняют свое значение во всем, что касается финансирования делегированных органам самоуправления полномочий.

Экономическая деятельность органов местного самоуправления достаточно разнообразна, но строго регламентирована, особенно в Европе. Это связано как с общей точкой зрения, по мнению автора неправильной, что экономическая деятельность не является основной задачей органов самоуправления, так и с тем, что в этой сфере совершается достаточно большое число правонарушений. Последнее вызвано коррупцией и злоупотреблениями, но часто и просто некомпетентностью. Тем не менее, местные органы самоуправления имеют право прибегать к займам (под строгим контролем), а созданным ими предприятиям и ссуживать деньги. Местные власти получая доход от эксплуатации их собственности, могут участвовать в создании предприятий коммерческого характера. Наконец, в рамках своих компетенций органы местного самоуправления оказывают платные услуги, особенно в сфере транспорта и коммунального хозяйства.

Расходная часть местных бюджетов по целевому назначению подразделяется на капитальные, предназначенные на капитальные вложения, и текущие, на покрытия текущих расходов, а также на расходы по погашению долговых обязательств. Величина расходов местных бюджетов свидетельствует о роли местных органов власти в экономической и социальной жизни страны.

Расходы в основном идут на культуру, образование, социальное обеспечение, медицинское обслуживание, коммунальные и другие службы, дороги, экологию, содержание администрации.

Основными недостатками институтов местного управления и самоуправления в большинстве стран являются:

- искажение сути институтов местного самоуправления: придание им статусов исполнителей государственной политики центральных властей;
- активное вмешательство государства в сферу собственных полномочий местных органов власти;
- недостаточная собственная финансовая база;
- чрезмерная привязка муниципалитетов к центральным властям через субвенции;
- сложность системы правового регулирования органов местного самоуправления, что вносит путаницу в отношениях центра с институтами местного самоуправления;
- неправильная исходная база распределения полномочий между государством и местным самоуправлением, которая исходит из главенства государства и, следовательно, распределения функций сверху вниз с полной регламентацией, что могут делать органы местного самоуправления и что им запрещено. Это сковывает творческую инициативу в вопросах хозяйствования на местном уровне. Исходить же надо из того, что местные организации (предприятия, фирмы и т.д.) являются основой общества, так как именно они производят жизненные блага для человечества. Поэтому, чтобы не сковывать инициативу рационально и эффективно хозяйствовать надо исходить из принципа, что не запрещено — разрешается. К запрещенным должны относиться функции, которые местные органы не смогут выполнять, поэтому их государство и регионы берут на себя. Сюда относятся функции, отражающие интересы общества в общегосударственном или региональном масштабе.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Исходя из выше изложенного целью статьи является ознакомить специалистов, работающих в данном направлении, со своим представлением о механизме финансирования деятельности муниципальных образований.

Для того чтобы в дальнейшем всесторонне проанализировать состояние местного самоуправления в Украине, рассмотрим более подробно, опыт функционирования местного самоуправления Российской Федерации на базе доклада Юрковой С.Н. о местном самоуправлении в России. Опыт 1993-2003 гг. на российском конкурсе образовательных программ, образовательных технологий и методов для муниципальных служащих [8].

РЕЗУЛЬТАТЫ

Опыт внедрения института местного самоуправления в Российской Федерации показал, что:

- старт основ местного самоуправления проходил тяжело и напряженно;
- первично базовые территории местного самоуправления формировались не на научных подходах, а на основании мнений администраций местных региональных структур, что привело к массовой перекройке территориальных образований — одних к укреплению, других к дроблению;
- большие затруднения возникли с внедрением финансового блока. На этапе становления и первых шагов развития местного самоуправления доля местных бюджетов в общем объеме консолидированного бюджета субъекта Федерации составляла до 70%, а после десяти лет функционирования института самоуправления собственные бюджеты муниципальных образований с учетом местных налогов и сборов имеют 28-30%. При таком положении наблюдается суперзависимость местных органов власти от субъектов Федерации, что с точки зрения финансовой прочности бюджетного становления отрицательно влияет на развитие муниципальных образований;

- сложности встречались и в процедуре организации местного самоуправления, так как и здесь субъективный фактор играл главную роль. Реформированию, по разным подходам, подвергались доставшиеся в наследство местные органы государственной власти: районы, города районного и областного подчинения. Наиболее просто под местное самоуправление реформировались города областного значения. Именно они сохранили статус и стали полнокровными муниципальными организациями. В то время как города районного подчинения большей частью влились в состав бывших административных районов на основе, которых сформировались принципы организации муниципальной власти. Такая, смешанного вида, территориальная организация заняла наибольшей удельный вес — примерно 45%. Второе место заняла организация местного самоуправления на базе интеграции административных районов и сельских округов — 26%. На базе интеграции городов и сельских поселков — 12% и на базе интеграции сельских и поселковых округов — 5%;

- не удалось добиться высокого эффекта и от использования муниципальной собственности. Это обусловлено, главным образом, бесконтрольностью со стороны власти по отношению к созданным организациям гражданского правового характера, унитарным предприятиям, отсутствием соответствующих наблюдательных и попечительных Советов;

- не разработан механизм стратегического планирования и развития на муниципальном уровне. Тормозят его разработку в основном две проблемы: отсутствие сложившейся единой методологической базы подхода к становлению и развитию в долгосрочной перспективе муниципальных организаций и соответствующих стратегий и программ развития на уровне субъектов Федерации;

- не удовлетворительно решена проблема кадрового обеспечения органов местного самоуправления. Так, при осуществлении непосредственной деятельности управления на муниципальном уровне: специальность «Государственное муниципальное управление» имели 2% от общего количества работающих в органах местного самоуправления, юридическое менее 6%, экономическое — порядка 15%;

- не получил достойного развития институт гражданского общества, так как на момент анализа точно не определен статус территориальных общественных организаций, функционирующих в сфере местного самоуправления.

Проведенный анализ деятельности функционирования института самоуправления Российской Федерации, позволил определить положительные достижения, недостатки и то, что намечалось выполнять, а по той или иной причине не выполнено. Этот анализ может оказать положительное влияние на совершенствование механизма функционирования и развития местного самоуправления в Украине.

Теперь на фоне институтов местного управления и самоуправления приведенных выше государств попытаемся критически рассмотреть нормативно-правовую базу института местного управления и самоуправления Украины по разделам Конституции Украины и Закона Украины о местном самоуправлении.

Раздел XI Конституции Украины — «Местное самоуправление»

Начнем анализ с общих положений, на которых базировались подходы к его разработке. Назвать форму хозяйственная на местном уровне в Украине местным самоуправлением нельзя потому, что эта форма базируется на принципе децентрации управления, которая представляет собой передачу части государственных полномочий местным громадам.

То есть, деконцентрация — это лишь техника управления, которая сама по себе не равнозначна развитию демократии, поскольку она сохраняет всю администрацию в распоряжении центральной власти или ее представителей. Здесь, хотя те и другие подчинены одному и тому же лицу, то есть государству, представитель государства вправе делегировать часть своих полномочий представителям государства на местах, что является лишь способом организации властвования внутри государства. Поэтому реформы по деконцентрации имеют управленческий, а не политический смысл: в географическом отношении аппарат управления приближается к гражданам, но сами они никакой властью не наделяются.

Статья 140 абзац 1 фиксирующий права территориальной громады жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и Законов Украины.

В редакции... является правом..., это право юридически не защищено, так как оно может изменяться, урезаться. Поэтому ее необходимо изменить, но запись... является исключительным правом.... Кроме того, здесь в перечне не указаны права регионов (область, автономная республика);

- абзац 3: «местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы». Здесь не ясно, как громады могут осуществлять местное самоуправление непосредственно. Надо в скобках указать, как это можно делать, так как в Украине появился новый метод непосредственного управления — через Майдан.

Статья 141 абзац 1 «В состав сельского, поселкового, городского совета входят депутаты, которые избираются жителями села, поселка, города на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на четыре года». Указывать в законе срок избрания депутата в годах не разумно. Здесь более приемно отметить, что сроки всех уровней самоуправления

рекомендуется, устанавливать одинаковыми в соответствии со сроками выборов в Верховный Совет Украины.

Статья 142 абзац 1 «Материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов и другие денежные средства, находящиеся в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов».

Здесь запись находящихся в собственности громад..... является дискриминационной по отношению к громадам местного самоуправления. Спрашивается, а разве объекты, находящиеся в управлении выше стоящих властных органов и государства не должны приносить доходы местным громадам? А ведь есть громады, скажем прибрежной зоны южных морей, где основная часть объектов не находится в их собственности. Выходит, что они страдают от того, что находятся в пределах благодатных климатических условий.

Поэтому данный абзац должен быть записан в следующей редакции: Финансовой основой местного самоуправления является все движимое и недвижимое имущество, независимо от того, кому оно подчинено, природные ресурсы, находящиеся в пределах границ территориальных громад, а также доходы местных бюджетов и другие денежные средства. А материальной основой является земля, природные ресурсы и имущество, находящиеся в коммунальной собственности.

Кроме того, раздел XI Конституции о местном самоуправлении должен быть дополнен статьей об основах отношений государственных и местных органов власти по принципу «Функции хозяйствования, которые не делегированы муниципалитетами государственным органам являются прерогативой местного самоуправления».

Этот принцип базируется на демократических положениях, исключает диктаторский подход властей центра к местному самоуправлению. Он признает, что основным звеном в хозяйственном процессе государства является низовые структурные подразделения, производящие жизненные ценности для существования и развития общества, а все остальные надстройки, к которым относятся и центральные власти, которые по своей сути являются необходимыми «паразитирующими» элементами, не создающими ни каких жизненных благ, но успешно их проедающими. Поэтому центральные власти должны брать на себя такие обязанности, которые местные органы самоуправления выполнять не могут.

Эти функции должны быть четко сформулированы, глубоко обоснованы и всесторонне согласованы с громадами местного самоуправления. Все остальные функции хозяйствования и социального развития должны быть отнесены к исключительной компетенции органов местного самоуправления.

Кроме того, необходимо учитывать такой специфический критерий, как средние отношения фискальной базы крупных городских коммун к их расходам, в сопоставлении с фискальной базой сельских коммун. На основании этого соотношения им должны производиться дотации.

Многие государства относят к государственным трансфертам и дотации за делегирование полномочий государства местным органам. Однако эти платежи по своей сути не относятся к трансфертам потому, что во-первых трансферт — это выплата кем либо денег, взамен которых плательщик не получает ни товара, ни услуг, а это конкретная работа за которую производится оплата и, во-вторых, государство своих функций руководству местного самоуправления передать не может, так как по своей сути — это функции, которые выполнять могут только центральные власти. Если же это не так, значит распределение функций между центром и руководством местных органов осуществлено не верно.

Теперь кратко проанализируем отдельные статьи Закона о местном самоуправлении Украины, ряд положений, которого у автора вызывает сомнение.

Здесь при использовании подхода к распределению полномочий снизу вверх отпадает необходимость детальной расшифровки многих статей

Скажем ст. 27-29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40. О полномочиях местных органов власти в различных направлениях хозяйствования можно ограничиться одним предложением «Местные органы власти осуществляют все виды деятельности на своей территории, в соответствии с Конституцией страны, кроме тех видов, которые делегированы местными органами более высоким уровнями власти.

Тоже, можно сказать и о полномочиях председателей, других сельских поселковых и городских представителей — их функции должны определяться выборными органами (советами).

Раздел I: Статья 1. Основное понятие, использованное в этом законе. Содержание статьи, перегружено общеизвестными понятиями, которые необходимо исключить, а оставить следующие:

Територіальна громада.....
адміністративно-територіальна одиниця.....
представницький орган місцевого самоврядування.....
виконавчі органи рад.....
органи самоорганізації населення.....
посадкова особа місцевого самоврядування.....
право комунальної власті.....

бюджет місцевого самоврядування.....

самооподаткування.....

Статья 2. Понятие местного самоуправления.

Предлагается статьи 1 и 2 объединить в одну под названием:

Статья 1. Понятие и основные термины местного самоуправления.

Статья 3. Оставить без изменения.

Статья 4-5. Объединить в одну статью со следующим названием:

Статья 4. Основные принципы формирования систем местного самоуправления.

1. Основными принципами формирования систем местного самоуправления являются.....

2. Система самоуправления включает в себя.....

Статья 6 Территориальные громады. Основным ее недостатком является то, что здесь не сформировано понятие «территориальные сообщества». На разных уровнях хозяйствования они должны называться по-разному, а они для всех уровней называются громадами, что весьма неопределенно. С целью дифференциации указанных терминов по уровням хозяйствования попробуем сформировать некоторые его характеристики. Первое от чего надо отталкиваться — это признание того, что такое сообщество обозначает особую социально-экономическую организованность, включающую в себя как население, так и органы власти и учитывающую политические, экономические и социальные особенности данного вида территориальной организованности. Поэтому с точки зрения общей характеристики, можно говорить о территориальном сообществе как о самоуправляющейся территориальной организованности, являющейся юридическим лицом публичного права. Характерные особенности этих образований:

- территориальность как обязательный признак;
- статус юридического лица;
- возможности и исполнительные права по формированию своего бюджета и отстаивания своих прав в суде;
- гарантия государства, через различные структуры, от вмешательств в их хозяйственную деятельность, если она не противоречит конституции государства;
- термин местные сообщества используется в юридических документах как синоним территориальных сообществ;
- территориальные сообщества должны свободно управляться избранными советами, на условиях предусмотренных законом, при отсутствии давления на них и априорного контроля.

На основании выше изложенного для Украины предлагается следующая классификация территориальных сообществ:

1. Коммуна — один или несколько объединенных общей территорией сельских пунктов или поселков городского типа, в которых местное самоуправление осуществляется через выборные и иные местные органы.

2. Сельский муниципальный район — это объединение общин нескольких сельских поселений или поселений городского типа с общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется, в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, населением через выборные и иные органы местного самоуправления.

3. Городской район община — часть территории города (в городах с районированием) в границах которой местное самоуправление осуществляется населением через выборные и иные органы местного значения. Внутрирайона — общины, где деление на общины отсутствует.

4. Город — городское поселение с порайонным делением или без деления на районы, в границах которого местное самоуправление осуществляется населением через выборные и другие органы местного значения.

5. Регион — территория, очерчена границами областей, где население осуществляет местное самоуправление через выборные или другие органы местного значения.

Думаю, что без ущерба содержанию закона можно убрать статьи: 7 — местный референдум, 8 — общие собрания граждан, 9 — местные инициативы. Все они разъясняют общеизвестные истины.

В статье 11 пункта 2 убрать следующее разъяснение «„а з питань здійснення делегованих їм повноважень виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади».

Если исходить из указанного ранее принципа распределения полномочий снизу вверх, центральная власть выполняет те функции, которые органы местного управления выполнять не могут. Следовательно, она их и не может делегировать, то есть от этого понятия необходимо отказываться.

В статье 12 пункта 2 убрать слова...строком на чотири роки...

Сократить объем статьи 13. Громадські слухання, оставив следующую редакцию: «Територіальна громада має право проводити громадські слухання, порядок організації яких визначається статутом територіальних громад».

Неудачно записан пункт 1 статьи 14 — Органы самоорганизации населения. Здесь записано, что допускается, но совсем не записано как это осуществляется.

Неудачно и дискриминационно записан пункт 3 (материальная и финансовая основа) статьи 16 — Організаційно правова, матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Здесь надо запи-

сать следующим образом: «Финансовой основой местного самоуправления является все движимое и недвижимое имущество независимо от того, кому оно подчинено, земля, природные ресурсы, находящиеся в пределах границ соответствующих территориальных громад, а также доходы местных бюджетов и другие денежные средства. А материальной основой является земля, природные ресурсы и имущество, находящиеся в коммунальной собственности.

Статья 25 «Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад», сформулирована в разрезе с принципами местного самоуправления. Однако она должна быть сформулирована следующим образом: сельские, поселковые, городские советы правомочны рассматривать и решать все вопросы, кроме переданных вышестоящим органам и центральной власти.

При такой редакции необходимо исключить статью 26, расшифровывающую в 58 пунктах вопросы, которые должны решать советы.

Видимо, нет необходимости подробно расписывать права местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства бытового и торгового обслуживания, общественного питания, транспорта связи. Здесь надо только отразить, что в этих направлениях деятельности местным органам самоуправления принадлежат все права кроме делегированных вышестоящим органам центральной власти.

Весьма неудачна редакция статьи 28 «Повноваження в галузі бюджету фінансів». Здесь нет главного — за счет каких источников формируется бюджет.

Учитывая, что финансы являются главным фактором функционирования местного самоуправления, рассмотрим более детально источники наполнения бюджета.

Для Украины, как унитарного государства, не особенно склонного к широкой демократизации института местного самоуправления, видимо наиболее приемлемой базой наполнения местных бюджетов является система налогов, состоящая из двух их видов: общих, базирующихся на перераспределении их соответствующими долями между госбюджетом и бюджетами различных уровней (практика стран Северной Европы) и косвенных местных, величина нормативов которых устанавливается органами местного самоуправления, и все сборы остаются у местных громад.

Основными видами общих налогов, которые должны распределяться соответствующими долями между государством и различными уровнями местного самоуправления являются:

- **налоги на собственность** — преимущественная группа налогов состоящая из обложений текущей рыночной стоимости (земля, строения) и движимости (автомобили, оборудование, товарные запасы, скот и т.д.), как граждан (физических лиц) так и предприятий и учреждений (юридических лиц);
- **налог на землю с незастроенных участков.** Земля — главное богатство особенно сельских громад, поэтому к ее налогообложению надо подходить особо тщательно. Первое и главное условие за землю должны платить все, кто ей пользуется, будь то государственные, армейские или другие структуры, иначе сельские громады будут в неравных условиях. Другое дело, что государство должно обеспечивать дотации для уплаты этих налогов.

Второе необходимое условие — налоговые тарифы должны быть разработаны государством с учетом их дифференциации по различным территориям, по видам использования, по ценности. Менять тарифы местные органы могут только по согласованию с государственными органами. Такой подход, кажущийся на первый взгляд антидемократичным по отношению к местным громадам, обеспечивает равные возможности всего общества пользоваться природными благами. Следовательно, этот подход более демократичен по отношению ко всему обществу, чем тот который позволяет формировать налоговые тарифы отдельным громадам. Кроме того при большом разнообразии использования земель (природно-климатические условия, приоритетность расположения, виды земель, уровень их обустроенности, и т.д.) будет существенно разниться налоговая база, поэтому где она узка, местные органы будут стремиться повышать налоги, чтобы обеспечить достаточные поступления в местный бюджет. Большая часть налоговых сборов по земле должна оставаться в бюджетах структур местного самоуправления;

- **налог на строения.** Ставки налогов должны устанавливать органы местного самоуправления, а уплачивают налоги собственники любых строений, без всякого исключения независимо от того, кому они принадлежат;

- **налог на профессию.** Ставки налогов устанавливаются органами местного самоуправления при соответствующем государственном ограничении. Уплачиваются эти налоги всеми физическими и юридическими лицами, занимающимися ненаемной деятельностью с целью получения прибыли.

К этому налогу следует подходить весьма деликатно потому, что с одной стороны во многих громадах, кроме мелких коммун, он является основным налоговым источником дохода, а с другой стороны завышенный налог отпугивает предпринимателей и лиц свободных профессий. А ведь именно с этим налогом преимущественно связано финансовое неравенство коммун. Небольшая часть от этого налога, для выравнивания финансового уровня коммун, должна отчисляться в государственный бюджет для создания фонда выравнивания.

Подходный налог с наемных работников. Единая нормативная база подходного налога разрабатывается государством для всех регионов Украины. В рамках общих нормативов и по согласованию с органами местного самоуправления должны устанавливаться доли отчислений в государственный бюджет от сумм собранных в бюджеты громад местного самоуправления.

Выборочными налогами с продаж, то есть специфическими акцизами облагаются все алкогольные напитки и табачные изделия.

К косвенным налогам местного значения, нормативы которых устанавливаются органами местного самоуправления, а суммы остаются в бюджетах местных громад, относятся:

- транспортный налог, доходы от которого используются для организации общественного транспорта, они выплачиваются предприятиями, имеющими транспортные средства, используемые в процессе хозяйствования;

- дорожные сборы, используемые для поддержки автомобильных дорог;

- налог на владение транспортными средствами, выплачиваемый юридическими и физическими владельцами транспортных средств; база определения ставки — один литр бензина, стоимость которого увеличивается на величину налога;

- налог на превышение плотности застройки должен взиматься с подрядчиков, строящих здания и сооружения. Он устанавливается на государственном уровне, однако коммуны могут его ужесточить. Особенно его важно учитывать при заселении прибрежной зоны южных морей;

- налог на парковку транспортных средств и др.

Число косвенных налогов очень велико, однако их доля в доходах крайне мала, в виду низких ставок и баз налогообложения.

Существенное место в формировании местных бюджетов государств с развитыми рыночными отношениями занимают государственные трансферты. Однако к этому источнику наполнения бюджетов местные органы власти должны относиться весьма осторожно, так как высокий удельный вес трансфертов в местном бюджете указывает на то, что здесь права местных органов ущемляются. Кроме того, если в подавляющем количестве бюджетов муниципальных организмов удельный вес трансфертов в общих расходах велик, это свидетельствует о том, что государство отбирает у местных общин неоправданно много их доходов. Видимо для сохранения принципов демократии местного самоуправления необходимо, чтобы у несамодостаточных муниципальных организмов не менее трех четвертей их расходов обеспечивалось местным бюджетом, а 1/4 за счет государственных трансфертов. У самодостаточных же — все расходы должны обеспечиваться за счет местных бюджетов.

В Украине в системе государственных трансфертов, прослеживаются четыре основных вида межбюджетных трансфертов: общие дотации (покрытие бюджетного дефицита); дотации по обязательствам (целевое финансирование образования и социальных нужд); субсидии специального назначения (целевые трансферты); трансферты выравнивания.

Как видно из перечисленных государственных трансфертов, здесь в межбюджетных отношениях четко прослеживается тенденция к усилению государственного управления и финансовый контроль со стороны государства деятельности местного самоуправления.

В этих условиях необходим механизм четкого и справедливого распределения государственных трансфертов между субъектами местного самоуправления. Тщательной проработки требуют субсидии специального назначения, которые занимают особое место среди способов привязки органов местного самоуправления к государственной власти. Это объясняется тем, что представление этих субсидий местным органам всегда связано с выполнением определенных целевых программ, регулируемых государством в ущерб принципам местного самоуправления. Опыт функционирования институтов местного самоуправления в государствах с рыночной экономикой показывает, что, несмотря на наличие множества административных, правовых и политических проблем, связанных с государственным финансированием деятельности органов местного самоуправления, субсидии специального назначения остаются основным способом вовлечения местных органов самоуправления в сферу государственного регулирования.

Следовательно, для сохранения самостоятельности местного самоуправления необходимо постепенно сокращать целевые субсидии в пользу увеличения объема общих дотаций. Целевые дотации должны быть предназначены для ликвидации последствий природных и технологических катастроф, а также выполнения каких либо проектов общенационального значения, например комплекс объектов по проведению Украиной футбольного первенства 2012 года.

Особая роль в местном самоуправлении отводится финансовому выравниванию, для того, чтобы все граждане Украины имели право на примерно одинаковый уровень услуг органов местного самоуправления независимо от места жительства.

Однако не должно быть такого выравнивания, при котором деньги, изъятые у самодостаточных муниципальных организмов использовались в виде «подачек» для затыкания дыр в бюджетах несамодостаточных муниципальных организмов. Такое выравнивание кроме вреда ничего не приносит, так как оно стимулирует иждивенчество, а не стремление к повышению уровня хозяйствования. Деньги выравнивания должны направляться на реализацию совместных (государство — несамодостаточные муниципальные организмы) проектов, позволяющих повысить уровень благосостояния их населения до среднего государственного уровня. Такой подход не противоречит основному принципу рыночной экономики — «что потопал то полопал».

Среди важнейших критериев, которые необходимо учитывать при распределении средств, на осуществление проектов хозяйствования несамодостаточных муниципальных образований можно отметить фискальный потенциал общины; долю в общем ее населении специальных категорий лиц, с которыми связаны расходы соответствующего сообщества (пенсионеров, молодежи, школьников инвалидов и т.д.) в соответствии со средними данными в целом по государству.

Нет смысла в подробной расшифровке указаний по главе 5 «Порядок формирования, организация работы органов и должностных лиц местного самоуправления». Свои полномочия они более правильно определяют сами.

Имеются претензии к разделу III «Материальная и финансовая основа местного самоуправления». Так в статье 60 «Право коммунальной собственности» в пункте 1 при расшифровке прав коммунальной собственности записано... частку в майні підприємств, ... не ясно, что это за предприятие, какая именно часть относится к коммунальной собственности, и кто устанавливает эту часть.

Статья 61 «Місцеві бюджети» пункт 1 должен быть изменен и записан в следующей редакции: «Органы местного самоуправления в селах, поселках, городах, районах и других местных организациях обладают исключительным правом разрабатывать, утверждать и исполнять соответствующие местные бюджеты».

Пункт 2 должен быть исключен, так как он противоречит пункту 1, где записано, что бюджеты это исключительное право местных органов самоуправления из каких бы источников они не формировались.

Пункт 3 так же должен быть исключен — он противоречит принципам местного самоуправления и противоречит пункту 1 данной статьи.

Пункт 5 должен быть представлен в следующей редакции «вмешательство государственных органов в процесс формирования, утверждения и исполнения бюджетов местных органов не допускается» — без всяких оговорок типа за исключением случаев, предусмотренных законом. Кроме того, если государство на территории общины думает строить какой либо объект, оно арендует или выкупают землю у общины, а затраты на его возведение в местный бюджет не включаются.

Неудачно сформирована статья 62 «Участие государства в формировании доходов местных бюджетов».

Так в пункте 1 записано «Вона (держава прим, автора) гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення, послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплення за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет».

При ознакомлении с редакцией данного проекта возникает желание задать вопрос разработчикам этого закона, когда же мы перестанем ориентироваться на нищее общество (Держава гарантує соціальну базу на рівні мінімальних соціальних потреб).

В конце концов, устойчивость функционирования государства как социально-экономической системы определяет не беднейший слой общества, а благосостояние людей среднего класса.

Еще в III в. до н.э. Аристотель говорил, что фундаментальной основой устойчивости «правильной» демократии может служить «средний элемент», соединяющей в себе преимущества количественные с преимуществами качественными. Только средний класс в состоянии установить в полисе равновесие между противостоящими друг другу крайностями, и поэтому «только там, где в составе населения средние имеют перевес либо над обеими крайностями, либо над одной из них, государственный строй может рассчитывать на устойчивость» [9, с. 52-54]. Здесь под противостоящими друг другу крайностями подразумевается — демократия (неограниченное правление неимущего большинства в интересах исключительно его самого) и олигархия (правление немногих богатейших граждан ради собственного блага).

Следовательно, с учетом постоянного стремления к росту благосостояния населения Украины и демократизации общества, пункт 1 статьи 62, должен быть сформулирован следующим образом: «Законодательные акты гарантируют самодостаточным организациям местного самоуправления доходную базу, достаточную для обеспечения населения социальными благами на уровне 75% валовых доходов на душу населения, а несамодостаточными — на уровне минимальных социальных потребностей».

Если доходы превышают указанный размер местного бюджета, самодостаточных организациях часть из них, на базе установленных законодательством нормативов передается в государственный бюджет для создания резервов по покрытию бюджетного дефицита, финансового выравнивания и других нужд.

В таком же духе надо и исправлять редакцию пункта 2 статьи 62 где указать, что 75% наполнения местных бюджетов основываются на его нормативах, отражающих потребности населения с учетом социально-экономического, природного и экологического факторов соответствующих территорий.

Думаю, что нет надобности в пункте 5, статьи 63, так как распределение бюджетных средств на текущие нужды на перспективное развитие — это прерогатива органов местных администраций.

Однако если исходить из демократического принципа, что именно общины передают центру те полномочия, которые они сами выполнить не могут, ни каких делегированных центральной властью функций местному самоуправлению быть не должно, местное самоуправление просто не может их выполнять. А чтобы государственные чиновники активно не вмешивались в сферу полномочий местного самоуправления они (полномочия) должны быть закреплены конституцией и законом о местном самоуправлении как их собственные исключительные. То есть, за громадами местного самоуправления должно быть закреплено исключительное право самостоятельно решать все проблемы без их детализации в рамках конституции под собственную ответственность. В этом случае общины и объединения общин на своей территории будут являться носителями общественных функций.

Здесь детальную расшифровку функций надо заменить положением о том, что решения местных органов власти на своем уровне не должно противоречить общим функциям публичного управления на государственном уровне. Такой подход не ущемляет демократических принципов самоуправления, а подчеркивает системность в реализации управления социально-экономической системой под названием государство.

Кроме того, Закон о местном самоуправлении в Украине должен быть приведен в соответствие с Европейской Хартией о местном самоуправлении и сокращен по количеству статей.

Не совсем удачно сформулирован пункт 7 статьи 63. Здесь отсутствует главный элемент-механизм распределения бюджетных средств. Не четко сформулирован пункт 3 статьи 64 «Райони, обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджуються, відповідними радами». Из такой записи вытекает, что бюджет исполняют и местные и государственные администрации. Следовательно здесь надо исключить слово «державні».

Заменить в пункте 1 и 3 статьи 66 сочетания не ниже рівня мінімальних потреб... выражением... не ниже 75% валового дохода государства на душу населения...

Из него вытекает, что фактически государственные органы содержат (финансируют) низовые структуры, производящие жизненные блага для общества, а не наоборот: «Поэтому данный пункт должен быть сформулирован следующим образом «Государственные органы совместно с органами местного самоуправления устанавливает такие нормативы отчисления средств в бюджет, от «наработанных» последними жизненных благ, которые обеспечивают поступления в местный бюджет самодостаточных организованностей не ниже 75% валового дохода государства, приходящегося на душу населения».

Статья 72 «Підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районами, обласним радам», должна быть полностью исключена из закона, так как положения антидемократичны и не отвечают принципам местного самоуправления — органы местного самоуправления по вертикали не должны подчиняться друг другу. Здесь только государство следит за правильностью выполнения Конституции страны и Закона о самоуправлении.

Теперь подведем общие выводы по анализу существующего закона Украины «О местном самоуправлении»

Многие статьи закона принципам демократизации хозяйствования не отвечают, поэтому он должен быть переработан, в нем в первую очередь надо исходить из того, что местное самоуправление — это главное звено в развитии регионов в частности и страны в целом.

В тоже время в соответствии с указанным Законом о местном самоуправлении в Украине функционирует не местное самоуправление и даже не местное управление, где государство более активно вмешивается в сферу собственных полномочий местных органов, а государственное управление на местном уровне через предписанные центральной властью полномочий, которые местные органы обязаны строго выполнять.

Поэтому при переработке закона о местном самоуправлении надо учитывать то, что основными условиями смещения суррогатов местного управления к местному самоуправлению является: 1) отсутствие иерархии в управлении территориальными сообществами; 2) отсутствие постоянного контроля одного уровня власти над другим. То есть, все местные сообщества должны быть взаимонезависимыми юридически и подконтрольны в части соблюдения Конституции Украины в своих действиях, только государству. Ни одно из сообществ не может давать указания другому; 3) высокий уровень демократичности, местного самоуправления. Это, пожалуй, главный фактор функционирования и развития местного самоуправления. Однако о какой демократии может идти речь, если Закон состоит из восьмидесяти статей, через которые центральные органы так все зарегулировали, что местные органы самоуправления выступают, прежде всего, как исполнители государственной власти. А это значит, что Закон о местном самоуправлении не признает принципа общей компетенции местных властей сводя его на нет подробным регулированием большого объема делегированных центральной властью обязательных функций и полномочий.

Поэтому в новой редакции Закона о местном самоуправлении в Украине должно быть зафиксировано, что:

- все статьи, отражающие недемократические положения местного самоуправления должны быть изъяты, так как эффективность политики местного самоуправления в странах с высоким уровнем рыночных отношений определяется степенью его демократичности;

- необходимо снизить до минимума объемы предписанных полномочий;
- местное самоуправление должно характеризоваться широкой децентрализацией, достаточной независимостью от центрального правительства, отсутствием прямого подчинения органов местного самоуправления государственной власти;
- должна обеспечиваться достаточная финансовая самостоятельность за счет расширения доходов и налоговых источников, остающихся у местных органов самоуправления;
- должна быть снижена до минимума теснота привязки местных органов самоуправления к государственной власти через субсидии специального назначения;
- большинство отношений местного самоуправления с центральными органами власти должны строиться на нормативной базе, зафиксированной в Конституции Украины;
- необходимо свести до минимума правительственную регламентацию в вопросах структуры местного самоуправления. И хотя в этом случае появится разнообразие форм и структур, выигрывает творческий подход к их формированию самими общинами. А такой подход позволит создавать оптимальные структуры и обеспечивать их эффективное функционирование. Логика здесь в том, что, во-первых, местные общины более компетентны в тех особенностях, которые влияют на структуру органов местного самоуправления и, во-вторых, тем, что психология людей построена таким образом, что к своему творчеству они относятся более ответственно чем к навязанной сверху схеме;
- местные органы самоуправления должны контролировать деятельность промышленных и строительных организаций не коммунальной собственности по вопросам выброса в атмосферу пыли и других загрязняющих вредных веществ, загрязнения водоемов, уровня шума и санитарных условий на их территориях;
- со всего недвижимого и движимого имущества, находящегося в пределах территории общин, они должны осуществлять налоговые сборы независимо от того, у кого в подчинении находятся это имущество;
- главной целью местного самоуправления является повышение благосостояния людей на базе социально-экономической конкурентности регионов в Украине и Украины в мире. При этом конкурентность отдельных общин и регионов надо рассматривать, прежде всего, как способность региональных властей создавать условия для улучшения и повышения качества жизни людей. При этом надо помнить не только об увеличении производственного потенциала, но и о создании новых рабочих мест, повышении заработной платы, улучшении социальной ситуации, повышении качества хозяйствования.
- контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться по принципу: — «не существует общего постоянного контроля, а контроль может быть эпизодическим»;
- необходимо создать условия постепенного ухода от идеологии максимального потребительства и экстремизма в хозяйствовании за счет непоправимого жизнеобеспечивающих параметров (атмосферы, воды, земли) экосистемы. Нельзя экстремальное путать с рациональным, то есть с разумным;
- общины на своих территориях должны быть исключительными обладателями всех полномочий местного самоуправления, осуществляемого на основе собственной ответственности. Общинные органы власти должны формироваться на выборной основе — прямые, равные и всеобщие. В малых сельских общинах роль представительного органа может выполнять собрание всех жителей. Обязательным условием существования общин должно быть раздельное существование представительных и исполнительных органов власти;
- на всей территории государства должен быть законодательно установлен принцип, согласно которому уровень общих социальных услуг (здравоохранение образование газо- водоснабжение) должен быть одинаков, а уровень специфических услуг должен быть дифференцирован в зависимости от условий деятельности трудящихся (шахтеры, металлурги) и вредного здоровью населения измененными жизнеобеспечивающими параметрами воздействия окружающей среды.

ВЫВОДЫ

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- фундаментом эффективного функционирования местного самоуправления, как главной составляющей демократизации общества, является право местных сообществ на самостоятельное формирование, владение и расходование местных бюджетов;
- необходимо коренным образом изменить подход к финансированию деятельности и развития муниципальных образований, т.е. перейти от принципа «государство отчисляет средства органам местного самоуправления» к принципу «муниципалитеты владеют и распоряжаются заработанными средствами», а часть их по договоренности с избранным правительством отчисляет в государственный бюджет для нужд общества;
- демократию и ответственность за результаты хозяйствования низового звена, производящего жизненные блага обществу, воспитать сверху нельзя, тем более в коррупционной среде. Надо воспитывать только снизу, передавая ответственность местным руководителям;
- в настоящее время мир вступает в эпоху нестабильности, где экономика и рынки постоянно меняются. В этих условиях чем ниже уровень и короче путь принятия решения, тем быстрее на них реагирует система;

• при централизации финансирования воспитывается абсолютный патернализм, при котором трудящиеся понимают, что у них нет возможности чем-то управлять, а то что им предлагают сверху — это чуждая система, не имеющая никакого отношения к личной жизни обычных людей. По этому трудно реализовать то, что при таком отношении к системе люди будут стремиться к достижению высокой эффективности хозяйствования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Украины. — Харьков: Одиссей, 2003. — С. 141-205.
2. Закон Украины «О местном самоуправлении». — Документ 280/97-вр последняя редакция от 11.06.09. — Страница «Законодавство України» Сайту Верховной Рады
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. / И.А. Василенко. — М.: Лагос, 2000.
4. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право. — 1992. — №10. — С. 96-107.
5. Евдокимов В.Б. Местное управление в зарубежных странах: правовые аспекты. / В. Евдокимов, Я. Старцев. — М.: Спарк, 2001.
6. Исаев М.А. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии. / М.А. Исаев, А.Н. Чеканский, В.Н. Шишкин. — М.: РОССПЭН, 2000.
7. Местное управление и самоуправление во Франции — М.: Посольство Франции в Москве, 1993.
8. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения, перспективы / О. Оффердал. // Полис. — 1999. — №2. — С. 155-167
9. Политология. / Составление и редакция д.ф.н., проф., академик Укр. Академия политических наук Н.И. Сазонова. — Харьков: Фолио, 2001. — С. 52-54.
10. Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. — М.: ИНИОН, 1993.
11. Российский конкурс образовательных программ, образовательных технологий и методов для муниципальных служащих. // Режим доступа — <http://www.kazanfed.ru/akions/konfer/doklad> 7/