

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35:327.7

Горник В.Г.

Інститут управління, економіки та природокористування
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

МЕХАНІЗМИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ

Комплексний розвиток регіонів визначається багатьма чинниками, серед яких вагоме місце посідає управлінсько-регулятивний вплив з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У статті розглянуто результативність такого впливу, що зумовлюється, насамперед, величиною компетенції, чіткістю структурованості й розмежування повноважень центрального та регіонального рівнів державної виконавчої влади, з одного боку, місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування – з іншого.

Ключові слова: регіональне управління, делегування повноважень, місцеве самоврядування, субсидіарність, місцевий бюджет, фінансові ресурси, суспільні послуги, міжбюджетні відносини.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Світовий досвід регіонального управління довів високу ефективність децентралізованої моделі забезпечення територіального розвитку, за якої максимум повноважень в цій сфері передається органам місцевої влади, що відповідає принципу субсидіарності. При цьому пріоритет надається суб'єктам представницької влади – органам місцевого самоврядування.

В умовах ринкової трансформації економіки держава не може централізовано вирішувати всі, без винятку, проблеми, що виникають на місцевому рівні. Їх реалізація можлива лише у поєднанні зусиль державних органів і органів місцевого самоврядування.

Водночас, розбудова на регіональному, місцевому рівні демократичної, гнучкої і ефективної організації управління можлива за умови чіткого закріплення повноважень між управлінськими органами.

Мета статті – визначити та проаналізувати розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування щодо надання суспільних

послуг, встановлення сфери спільних повноважень, визначення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги, розподіляються доходи між державним та місцевими бюджетами тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з вирішальних умов створення високо розвинутої ринкової економіки є формування ефективно функціонуючого суспільного сектора, у тому числі його складової частини – місцевого самоврядування. Існування самостійних органів місцевого самоврядування є необхідним для утвердження засад громадянського суспільства, збереження демократичного ладу, адже саме через них, у першу чергу, відбувається залучення громадян до вирішення суспільних проблем та їх реальний вплив на політику оподаткування та бюджетних видатків.

Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування передбачає їх широку автономію по відношенню до своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього коштів. Як зазначається у Європейській хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала і Україна, «органи місцевого самоврядування мають право у

рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом» [3, с. 20].

Принципова відмінність між передачею повноважень та їх делегуванням полягає у тому, що у разі передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції органу виконавчої влади і включається до компетенції органу місцевого самоврядування, тоді, як делегування – це надання органам виконавчої влади належного йому за законом права вирішувати те чи інше питання органу місцевого самоврядування за згодою останнього. При цьому делегування повноважень може здійснюватися протягом певного часу або безстроково (на невизначений термін).

Норми Конституції України, які регламентують порядок делегування повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування і, навпаки, мають характер дозволу, тобто, закріплюється право одних органів влади делегувати відповідні повноваження іншим органам.

Конституційний порядок регламентації делегування повноважень органам місцевого самоврядування включає кілька обов'язкових елементів:

- фінансування делегованих повноважень державою у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків;

- передачу державою органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності;

- підконтрольність органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Однією із складових фінансово-економічного аспекту реформування організації територіального устрою та системи місцевого господарювання є розробка механізму реалізації делегованих законом повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування шляхом виділення у Державному бюджеті України окремого розділу витратів «Фінансування делегованих повноважень виконавчої влади». Ці кошти повинні надаватися територіальним громадам та їх комунальним об'єднанням у формі субсидій.

Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування випливає з принципу субсидіар-

ності, передбаченого в статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Аналіз відповідних положень Хартії дозволяє розглядати принцип субсидіарності у його юридичному та політичному значеннях.

Так, юридичне визначення субсидіарності характеризує цей принцип, як певну форму розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

Розглядаючи місцевий бюджет як економічну категорію, можна дати таке визначення: місцевий бюджет відображає систему економічних відносин, які складаються в суспільстві з приводу утворення децентралізованих фондів грошових коштів, їх розподілу та використання для надання суспільних благ на місцевому (локальному) рівні. Місцеві бюджети є важливою складовою місцевих фінансових ресурсів, активно впливаючи на перебіг економічних процесів і соціальну сферу. Як економічна категорія місцеві бюджети виконують такі основні функції: розподільчу, контрольну, регулюючу та стимулюючу.

Розподільча функція полягає в розподілі через місцеві бюджети суспільних фондів споживання між окремими верствами населення. Об'єктом розподілу та перерозподілу є валовий внутрішній продукт (ВВП), вироблений на відповідній території, або переданий від інших органів управління у вигляді міжбюджетних трансфертів (прямих – дотацій, субвенцій, субсидій та непрямих – закріплених та регулюючих податків). З місцевих бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, передусім, комунального господарства, відбувається перерозподіл фінансових ресурсів між галузями економіки [2, с. 10].

Міжбюджетні відносини є складним явищем і включають у себе правові, економічні та політичні аспекти. Політичний аспект пов'язаний з організацією державної влади в країні, з реалізацією державних та місцевих інтересів, із можливістю органів державної влади ухвалювати законодавство, яке б максимально збалансовувало державні та місцеві інтереси.

Політичне значення принципу субсидіарності полягає у тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина – повноваження, які вилучаються у держави, передаються лише тим органам влади, які працюють під контролем обраних представників.

Також зазначається, що держава може делегувати органам місцевого самоврядування окремі повноваження органів виконавчої влади. У такому разі держава має фінансувати здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків [4, с. 278].

Самостійність місцевих бюджетів має забезпечуватися не лише шляхом реалізації права органів влади на самостійний розгляд своїх бюджетів, а перш за все закріпленням за бюджетами кожного рівня розміру доходів, якого було б достатньо для фінансування мінімально необхідних видатків, визначених відповідно до державних соціальних норм і стандартів [1, с. 104].

Застосування принципу субсидіарності має на меті досягнення максимально можливого наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Видаткові повноваження мають бути закріплені за різними бюджетами, виходячи з того, що певні види видатків можуть бути виконані найефективніше органами різних рівнів.

Існує тісний зв'язок місцевих фінансів і політики макроекономічної стабілізації. Побудова системи місцевих фінансів має запобігати спробам центрального уряду зменшити фіскальне навантаження на державний бюджет, пересуваючи видаткові зобов'язання на нижчі рівні управління. Такі дії можуть загострити макроекономічну ситуацію і часто ведуть не до скорочення дефіциту державного бюджету, а переведення його в приховану форму, ще більш небезпечну.

У деяких країнах з перехідною економікою фінансування програм із соціального забезпечення є повноваженням субнаціональних органів управління. У цьому випадку їх хронічне недофінансування може мати наслідком зниження загального добробуту та зростання соціального напруження [5, с. 111].

Щодо правового аспекту, то міжбюджетні відносини мають юридично-правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави. Такі відносини держави, місцевого самовря-

дування та інших інститутів публічної влади з приводу задоволення суспільних потреб визначаються конституцією та законодавчими актами країни, а також іншими нормативними актами центральної влади. Цими актами розмежовуються повноваження держави та місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг, встановлюються сфери спільних повноважень, визначаються видатки державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги, розподіляються доходи між державним та місцевими бюджетами, встановлюється перелік делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, визначається політика держави у сфері фінансового вирівнювання.

Економічний аспект визначається тим, що міжбюджетні відносини є відносинами між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу формування та використання фінансових ресурсів. Він визначається економічними функціями держави та органів місцевого самоврядування і включає розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, розподіл доходів між рівнями бюджетної системи, розмір трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам і навпаки, форми публічного контролю за витратами коштів державного та місцевих бюджетів.

У цілому проблема ефективності організації влади є надзвичайно складною, і різні наукові доктрини пропонують різні шляхи її досягнення. Слід зазначити, що принцип субсидіарності неможливо розглядати ізольовано від інших принципів, які покладено в основу територіальної організації влади, зокрема принципів єдності дій влад різних рівнів, солідарності, єдності застосування тощо.

Однак, якщо делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відомо світовій практиці державотворення і не порушує автономію місцевого самоврядування, то перенесення інституту делегування повноважень з вертикального на горизонтальний рівень, зокрема, від районних, обласних рад, як органів місцевого самоврядування, до місцевих державних адміністрацій, яке запровадила Конституція України, є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком.

Отже, будучи відносно самостійними, органи місцевого самоврядування тісно пов'язані з державними органами. Ця практика є досить поширеною і в інших країнах, завдяки чому відпадає

потреба у створенні паралельних структур управління на місцях, особливо на первинному рівні, що загалом узгоджується з вимогами ефективності та економії управління. Однак, на відміну від попередньої практики делегування державних повноважень на місця дана норма встановлює правило, за яким повноваження органів виконавчої влади надаються не виконавчим органам, а органам місцевого самоврядування, тобто радам, що має певне позитивне значення. Цим створюються більш сприятливі умови для задіяння потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування.

При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення.

Оцінка правових та організаційних дій по розбудові державності України та реформуванню системи управління свідчить, що в нашій державі формується реальне підґрунтя для становлення ефективної моделі взаємодії у відносинах «органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування» та впровадження елементів місцевого управління, властивих країнам демократії.

Взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування є об'єктивним процесом, що ґрунтується на принципі поєднання централізації і децентралізації.

Відзначаючи позитивні зрушення в організації взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід зауважити, що залишається ряд не розв'язаних проблем, які є бар'єром в реалізації повноважень, як власних так і делегованих, цими органами.

Делегування повноважень є одним із основних видів здійснення взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Реалізуючи делеговані повноваження, між суб'єктами управління виникають зв'язки кооперації або субординації.

Кооперація (координація) управлінських зусиль для успішного виконання спільних завдань, як вид взаємодії, повинна здійснюватися в тих сферах, які однаково важливі для держави в цілому і для територіальних громад, тобто торкаються їх загальних інтересів. Основним завданням координації є узгодження дій для успішного рішення сумісних завдань. Тут мають бути вирішені комплексні питання економічного,

соціального й культурного розвитку територій. Її основним завданням має бути кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня.

Субординація характеризується тим, що здійснюється між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують «по вертикалі».

Субординаційна взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів – місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад (їх виконавчих органів) та взаємодія місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад. Зміст відносин складають відносини підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю.

Однією з причин неефективного виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування є те, що ряд повноважень, визначених в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" мають розпливчастий, неконкретний характер. Так, успішне розв'язання завдань, які постають перед органами місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного розвитку сіл, селищ та міст обумовлює необхідність погодження зусиль усіх розташованих на відповідній території підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Реалізація делегованих повноважень вимагає від органів представницької влади також дотримання рівня інноваційності, що полягає у пошуку нових форм управлінської діяльності, творчому неформальному підході до управління економічним і соціальним розвитком сільських поселень з урахуванням ситуаційних параметрів функціонування сільської системи та навколишнього середовища. Сьогодні ж діяльність сільських органів місцевого самоврядування не відповідає критерію інноваційності, є прикладом негнучкої регресивної форми влади заради самої влади. Так, оцінка виконання делегованих повноважень виконавчими комітетами місцевих рад показує, що воно зводиться найчастіше до нормативного закріплення управлінських рішень.

Висновки. Законодавча нерозробленість основ делегування місцевими радами повноважень державним адміністраціям на регіональному рівні призводить до невизначеності механізмів відповідальності, впливу та контролю за виконанням зазначених повноважень. Чітко визначити коло питань місцевого значення, відокремити їх від державних складно. Адаже на районному та облас-

ному рівнях існує чимало проблем і місцевого і загальнодержавного значення.

Досі належно не розроблене питання стосовно встановлення чіткої різниці між державними і місцевими справами, оскільки межа тут досить умовна, і кожна держава її проводить з урахуванням своїх політичних, економічних, історичних, культурних та інших традицій. Згідно з головним принципом розмежування таких повноважень, держава не повинна втручатися в питання, які можуть успішно розв'язати органи місцевого самоврядування.

Потребує удосконалення чинна система фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади, яка не відповідає конституційним нормам і є неефективною. Щорічне затвердження загального ресурсу місцевих бюджетів та їх розподіл за відповідними функціями не забезпечує надання громадянам соціальних послуг.

На державному рівні слід розробляти соціальні стандарти надання відповідних видів послуг та обрахувати потребу в коштах для їхнього виконання за кожним місцевим бюджетом. Формульний метод розподілу ресурсів держави, що передаються місцевим бюджетам на виконання гарантованих Конституцією України повноважень, має забезпечувати функціонування бюджетних установ у кожному населеному пункті та надання громадянам життєво важливих послуг.

Поряд з цим неврегульованим залишається питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади.

З цією метою на законодавчому рівні необхідно визначити організаційно-правові механізми взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також встановити форми контролю при здійсненні ними делегованих повноважень.

Список літератури:

1. Бодров В.Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління : [навч. посібник] / В.Г. Бодров. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 104 с.
2. Гушта О.В. Порядок формування та використання коштів місцевих бюджетів / О.В. Гушта // Фінанси України. – 2005. – № 1. – С. 10.
3. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О.С. Дроздовська // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 20.
4. Керецман В. Інституційний механізм регіонального розвитку в країнах Європи / В. Керецман, М. Лендсел // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2005. – № 1. – С. 278.
5. Територіальні громади як основа для відповідального та ефективного місцевого самоврядування в Україні: звіт для обговорення / Представництво Світового банку в Україні. – К., 2002. – 111 с.

МЕХАНИЗМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ

Комплексное развитие регионов определяется многими факторами, среди которых важное место занимает управленческо-регулятивное влияние со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления. В статье рассмотрена результативность такого влияния, которое определяется, прежде всего, величиной компетенции, четкостью структурированности и размежевания полномочий центрального и регионального уровней государственной исполнительной власти, с одной стороны, местных органов государственного управления и органов местного самоуправления – с другой.

Ключевые слова: региональное управление, делегирование полномочий, местное самоуправление, субсидиарность, местный бюджет, финансовые ресурсы, общественные услуги, межбюджетные отношения.

**MECHANISMS OF DIVISION OF POWERS BETWEEN
STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT:
FINANCIAL ASPECT**

Complex development of the regions is determined by many factors, among which the administrative and regulatory influence is exercised by the authorities and local self-government bodies. The article examines the effectiveness of such influence, which is determined, first of all, by the size of competence, the clarity of the structuring and division of powers of the central and regional levels of state executive power, on the one hand, local authorities and local self-government bodies on the other.

Key words: regional administration, delegation of powers, local self-government, subsidiarity, local budget, financial resources, public services, intergovernmental relations.