

УДК 352.07+353.8

С.М. КЛИМОВА

## **РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ**

*Запропоновано вдосконалити фінансові правовідносини через розмежування повноважень органів публічної влади на місцях. Запропоновано реформувати систему влади на місцях, удосконалити правову базу, розробити механізм вирішення спорів, запровадити укладання договорів між органами влади.*

*It is in-process suggested to perfect financial legal relationships through differentiating of plenary powers of organs of public power on places. Offered in-process: reform the system of power on places, to perfect a legal base, to develop the mechanism of decision of disputes, inculcate entering into contracts between the organs of power.*

У демократичних країнах децентралізована система бюджетних відносин базується на розподілі повноважень з метою ефективної реалізації функцій держави. Така система дозволяє досить гнучко пристосовувати надання управлінських послуг до потреб та уподобань як поодиноких громадян, так і жителів різних регіонів.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні невіддільний від процесів інституалізації державної виконавчої влади на місцевому рівні, неможливий без підвищення рівня їх координації та взаємодії, без концентрації їхніх спільних зусиль на пріоритетних напрямках суспільного життя. Тому постає проблема узгодження функцій і повноважень, що виконуються місцевими органами публічної влади у ході їх взаємовідносин.

У зв'язку з цим однією з центральних проблем розвитку Української державності на сучасному етапі є вибір та застосування таких форм взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, які б відповідали накресленим базовим пріоритетам розвитку інститутів громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи реалізуючи норми права по-різному розуміють межі здійснення ними функцій та повноважень.

Питаннями організації діяльності та взаємовідносинам між органами державної влади та органами місцевого самоврядування присвячено достатньо багато наукових праць. До їх числа слід віднести роботи В. Авер'янова, В. Борденюка, В. Вакуленка, В. Васильєва, І. Видріна, В. Григорьєва, І. Грицяка, С. Дубенко, В. Кампа, В. Карпенка, В. Копейчикова, В. Кравченка, Ю. Крупки, О. Крупчана, В. Куйбіди, Н. Нижник, В. Погорілка, М. Пухтинського, М. Селівона, О. Солоненка, М. Теплюка, В. Тимцуника, В. Чиркіна та інших вчених.

Повноваження в галузі бюджетної діяльності досліджувалися представниками економічної науки в рамках розробки механізмів підвищення ролі місцевих фінансів

у здійсненні економічної політики, вирішенні соціальних проблем, підтримці незахищених і малозабезпечених верств населення. Різномічні аспекти проблеми функціонування місцевих фінансів висвітлювалися в роботах сучасних учених – В. Андрущенка, В. Гейця, В. Зайчикової, В. Кравченка, В. Опаріна, В. Суторміної, В. Федосова, Д. Полозенка, І. Луніної, К. Павлюк, О. Василика, О. Кириленко, О. Демківа, С. Львовичкіна, С. Юрія, Ц. Огня.

Істотне упорядкування й розширення повноважень органів місцевого самоврядування після прийняття Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Бюджетного кодексу України [1; 2; 4] не призвело, однак, до відповідного зростання ресурсного потенціалу територій. З огляду на це виняткової актуальності набувають теоретико-методологічні й прикладні питання становлення та розвитку місцевих фінансів.

Розбудова фіскально-економічної, бюджетної систем у контексті євроінтеграційних процесів, підписання й ратифікація парламентом низки документів у галузі місцевого самоврядування вимагають переосмислення соціально-економічної природи місцевих фінансів, їх місця й ролі в економічній системі держави, теоретичного обґрунтування процесів формування дохідної бази і напрямків використання коштів місцевих бюджетів. Створення ефективної системи міжбюджетних відносин неможливе без удосконалення управлінських відносин і особливо – взаємовідносин між учасниками бюджетного процесу в регіоні. Саме в цій соціальній площині і народжуються конфлікти, які негативно відображаються не тільки на державно-управлінських відносинах, але й в кінцевому результаті – на добробуті громадян України. Тому перед науковцями постає завдання не тільки визначення напрямків реформування органів публічної влади, а й розроблення механізмів вирішення конфліктних ситуацій.

Мета даної роботи – намітити основні напрямки вдосконалення бюджетного процесу через розмежування повноважень органів публічної влади.

Одночасне функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування об’єктивно зумовлює необхідність аналізу природи та змісту взаємовідносин, які складаються між цими органами публічної влади у сфері управління соціально-економічним та культурним розвитком відповідних територій.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Це – різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями.

З одного боку, місцева державна адміністрація як орган виконавчої влади формується її головою, який призначається на цю посаду (і звільняється з неї) Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голова держадміністрації в здійсненні повноважень відповідальний перед Президентом і Кабінетом Міністрів, а також підзвітний та підконтрольний органам виконавчої влади вищого рівня. Держадміністрації в цілому також підзвітні й підконтрольні вищим органам виконавчої влади (ст. 118 Конституції України) [1].

Голови обласних, міських, районних державних адміністрацій утворюють президентську вертикаль, що дає можливість Президенту України мати на місцях важелі управління.

Зважаючи на розбудову правової держави в Україні слід зазначити, що місцеве самоврядування ближче до потреб населення і здатне здійснювати роль “соціально-політичного маятника”, але воно залежне в правовій точці зору від органів законодавчої та виконавчої влади, а в умовах розбалансованої системи і дотаційного фінансування, ще і політично, і економічно, а значить, потребує “союзника”. Таким “союзником” в Україні стали місцеві державні адміністрації – органи державної влади на місцях.

Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що передача державних повноважень муніципальним органам є раціональним способом рішення однієї з найгостріших проблем місцевого самоврядування і держави – фінансової, оскільки муніципальні органи здатні забезпечувати вищу ефективність використання фінансових ресурсів внаслідок того, що вони повніше і точніше визначають місцеві потреби і швидше на них реагують.

Процес формування місцевих фінансів України, як засвідчує практика, супроводжується значними труднощами, пов’язаними з численними факторами. Одним із них є необхідність ліквідації деформацій у фінансовій системі, що сформувалися в попередній період. Інший фактор – розробка такої моделі державної підтримки місцевого самоврядування, яка б була націлена на зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, проведення децентралізації видатків за принципом субсидіарності і посилення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Недосконалість інституційної та правової бази міжбюджетних відносин породила в цій сфері цілу низку проблем, серед яких можна виділити основні:

- 1) мізерність доходних джерел місцевих бюджетів, майже повна їх залежність від Державного бюджету;
- 2) відсутність пріоритетів бюджетних інвестицій;
- 3) недоліки в розподілі міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами та між рівнями місцевих бюджетів, непрозорість і суб’єктивізм у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економному витрачанні бюджетних коштів.

Декларація цілей та завдань бюджету на 2009 р. [8] спрямована на формування сприятливого макроекономічного середовища, проведення послідовної та ефективної податково-бюджетної політики, дотримання жорсткої фінансової дисципліни, формування бюджету на 2009 р. на принципах середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами, але про стратегію реформування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин мова не йде. Триває централізація ресурсів у Державному бюджеті з подальшим їх перерозподілом через механізм трансфертів. Разом із тим більшу загрозу для бюджетної системи України несе відсутність довгострокової програми – стратегії соціально-економічного розвитку країни. Практично через кожні два роки країна змінює курс свого розвитку.

Отже, вдосконалення міжбюджетних відносин, розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це складова більш глобального завдання публічної влади – проведення адміністративно-територіальної реформи в бюджетній сфері України. Але все ж таки можна визначити загальні напрямки вдосконалення міжбюджетних відносин та розподілу повноважень органів публічної влади на місцях.

По-перше, необхідно реформувати систему регіональної влади у напрямі передачі функцій по управлінню від виконавчої влади органам місцевого самоврядування. На цей час завдання та функції місцевих органів влади розділені на дві основні групи: завдання та функції, які взагалі передано місцевим органам влади в межах місцевих інтересів і вони є їхньою невід’ємною власною компетенцією; завдання та функції, доручені місцевим органам влади центральною владою, або так звані делеговані повноваження.

Слід констатувати: поділ функцій між державою і місцевим самоврядуванням має здійснюватися на основі принципів доцільності та ефективності. З цього приводу влучне застереження було зроблено І. Луніною: “...завдання або функція мають покладатися на той рівень влади, який їх виконає краще, економніше й ефективніше” [12].

Проблема визначення функцій місцевих органів влади в сучасній Європі та США поки що є дискусійною, це стосується й питання моделі місцевих фінансових систем. Залишаються досить невизначеними поняття місцеві справи, власні справи, які по-різному тлумачаться в кожній країні [9-10].

Незважаючи на дискусійний характер проблеми визначення функцій місцевих органів влади як основи для побудови фінансів місцевої влади окреслилися сфери, обслуговування яких у більшості країн віднесено до власної компетенції місцевого самоврядування і які можуть відповідати принципам доцільності та ефективності. Це – соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров’я, дороги місцевого значення, ветеринарна допомога, благоустрій, догляд за бідними та сиротами, житлово-комунальне господарство, житлове будівництво, водозабезпечення, теплове господарство, міські електричні мережі, економічна інфраструктура, працевлаштування безробітних, перепідготовка кадрів з метою працевлаштування, ритуальні послуги, збирання та утилізація сміття, екологічні проблеми, організація землекористування та ін. [11].

Під повноваженнями в галузі бюджетної діяльності О. Фрицький розуміє закріплені нормами Конституції України та чинного законодавства за державою, її органами, органами місцевого самоврядування права й обов’язки, необхідні для здійснення завдань і функцій в галузі бюджету на своїй території [15]. Дані повноваження не досить чітко регламентовані чинним законодавством, тому виникають непорозуміння між органами влади. Так, функціями місцевих державних адміністрацій є основні напрями та види їх діяльності по виконанню завдань центральної влади на локально-регіональному рівні (які мають переважно державний характер), а також здійсненню делегованих органами місцевого самоврядування повноважень в межах, передбачених Конституцією і законами України. Хоч слід вказати, що комплекс окремих завдань цих суб’єктів майже не

відрізняється від питань місцевого значення, що постають перед територіальними громадами, і тому виникає низка непорозумінь.

До переліку повноважень місцевих державних адміністрацій входять підготовка, виконання і звітування про виконання бюджетів, а також реалізація місцевих програм за дорученням місцевих рад. Однак вносять поправки до бюджетів і приймають їх ради. Але без чітко визначеної системи взаємодії (консультацій, спільних засідань, планування, прогнозування, використання сумісних параметрів даних) бюджетний процес може гальмуватися політичними або особистими амбіціями керівників органів влади [14].

Найважливіша функція місцевих державних адміністрацій – контрольна. Постанова КМ України “Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади” від 9 березня 1999 р. № 339 визначає порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [7]. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Отже, реформування публічної влади повинне супроводжуватися:

- зміною юридичної природи рад. Відповідати за розвиток місцевості повинен орган місцевого самоврядування, який володіє власними фінансовими ресурсами відповідно до своїх компетенцій і має інституційне й кадрове забезпечення для ефективного управління;

- на районному та обласному рівнях адміністративно-територіального устрою мають бути утворені виконавчі органи місцевих рад;

- вся система виконавчої влади має бути змінена через широку деконцентрацію та децентралізацію. Значна частина повноважень та відповідних фінансових ресурсів повинна бути передана від центральних органів державної влади до їх місцевих установ (деконцентрація) та органів місцевого самоврядування (децентралізація);

- місцеві державні адміністрації мають бути глибоко реформовані. Вони повинні позбутися невласливої їм функції управління багатьма галузями господарства, а натомість отримують контрольні-наглядові функції за дотриманням законодавства в регіонах, здійсненням державних загальнонаціональних та регіональних програм, дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та забезпечення виконання в межах регіону функцій виконавчої влади, які мають загальнодержавний характер і не можуть бути передані в систему місцевого самоврядування. Голови державних адміністрацій повинні бути професійними управлінцями та призначатись урядом.

По-друге, потребує вдосконалення правова база управління місцевими фінансами. Першоосновою розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади є Конституція, яка служить основним засобом їх нормативно-правового закріплення, отже, Конституція і визначає принципові межі функцій і повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування з метою попередження їх змішування чи незаконного здійснення.

Тільки внесення змін до Конституції України можуть призвести до зміни існуючого конституційного розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Іншим джерелом нормативно-правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є закони. Тому запроваджуючи ефективний механізм взаємодії місцевих органів публічної влади в бюджетній сфері неможливо обійтися без внесення змін до законів про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, до Бюджетного кодексу України. Розмежовуючи функції і повноваження місцевих органів публічної влади, необхідно забезпечити умови для роздільного їх функціонування.

По-третє, потребує подальшого розроблення механізм вирішення компетенційних суперечок (спорів) між органами. Такі спори не можна розглядати як зло, якого слід уникати. Вони можуть бути важливим стимулом прогресу в правовому регулюванні суспільних відносин. Якщо суперечка не пов'язана з амбіціями чи іншими суб'єктивними факторами у діяльності, наприклад, чиновників, то вона свідчить щодо виникнення якоїсь нової суспільної реальності, яка потребує урегулювання з урахуванням чинного законодавства, його принципів тощо.

Найефективнішим засобом вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного приводу. Конституція і законодавство передбачають можливість звернення до суду цих органів з вимогою скасувати незаконні акти один одного. На сьогодні вирішення проблемних питань стало можливим через систему адміністративних судів.

Існуюча система адміністративних судів України складається з: Вищого адміністративного суду України, семи апеляційних адміністративних судів, а також з місцевих окружних адміністративних судів в усіх 24 областях України, містах Київ та Севастополь [6].

Основне завдання адміністративного судочинства полягає в захисті прав та законних інтересів особи в публічно-правових спорах від порушень з боку органів влади, органів місцевого самоврядування. Адміністративні суди розглядають усі справи, пов'язані зі спорами фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності. Крім цього адміністративні суди розглядають спори, пов'язані із публічною службою, реалізацією повноважень управлінськими суб'єктами. Особлива категорія справ, які розглядають в адміністративному суді – спори, про правовідносини, що пов'язані із виборчим процесом і референдумом.

В основі суб'єктивних публічних прав нескладно побачити гарантії використання особою певної можливості (чи сукупності можливостей) здійснювати юридично значущі дії на власний розсуд у гарантованих відповідними нормами сферах організації і реалізації суспільно важливих людських відносин. Від приватних суб'єктивних прав публічного характеру відрізняє те, що у відносинах, в яких вони формуються і реалізуються, зобов'язаною стороною крім самого носія цих прав як учасника відносин, як правило, виступає носій публічної влади – суб'єкт владних

повноважень. Слід зазначити, що, згідно з правилами Кодексу адміністративного судочинства України, суб'єктом владних повноважень може бути також особа, якій здійснення цих повноважень належним чином делеговано [3].

На жаль, судова практика компетенційних суперечок між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування ще не узагальнена і належним чином не вивчена. Ця практика робить тільки перші кроки та свідчить про те, що й в умовах України судово-правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях можливі, а їх розширення є перспективним.

По-четверте, назріла необхідність у розробці та реалізації договірних відносин між органами публічної влади на місцях.

У зарубіжних країнах існують способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях, засновані на договорах. Чи готова Україна запроваджувати нові механізми – відповісти важко, але припустимо, що система органів публічної влади на місцях стабільно функціонує, надає послуги населенню таким чином, що підвищується довіра до цих органів.

Соціологічною службою Центру Разумкова було проведено дослідження з 15 по 20 березня 2008 р. Опитано 2010 респондентів віком від 18 років в усіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки – 2,3 % [16].

Таблиця

Результати дослідження Центру Разумкова “Чи підтримуєте ви діяльність місцевих органів влади (динаміка, 2006-2008)”

| <i>Період</i>        | <i>Повністю підтримую</i> | <i>Підтримую окремі заходи</i> | <i>Не підтримую</i> | <i>Важко відповісти</i> |
|----------------------|---------------------------|--------------------------------|---------------------|-------------------------|
| <i>Березень 2008</i> | 11,1                      | 46,4                           | 29,3                | 13,1                    |
| <i>Вересень 2007</i> | 10,6                      | 40,5                           | 37,3                | 11,5                    |
| <i>Лютий 2007</i>    | 9,2                       | 41,5                           | 33,4                | 15,8                    |
| <i>Грудень 2006</i>  | 6,8                       | 33,9                           | 38,4                | 20,9                    |
| <i>Вересень 2006</i> | 13,1                      | 37,8                           | 33,4                | 15,7                    |

Дане дослідження підтверджує гіпотезу автора про те, що поступово співпраця органів публічної влади на місцях з населенням покращується, уже вироблено основні механізми управління на місцях. Тому назріла нагальна необхідність вироблення не нормативно-правових інструментів державного управління, а так званих “договірних”, тобто заснованих на договорі. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до Закону їх взаємні права та обов’язки. Договорами та угодами можна також вирішувати компетенційні спори (суперечки) між цими органами.

Як висновок впливає, що комплекс проблем бюджетного регулювання в Україні зумовлює необхідність проведення реформ з метою забезпечення рівномірного постачання суспільних благ, подолання депресивності окремих територій, сприяння

соціально-економічному розвитку регіонів. Важливе значення при вирішенні цього завдання надається розмежуванню повноважень органів публічної влади на місцях.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // ВВР України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – С. 20 – 27.
5. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
6. Закон України “Про судоустрій України” від 7 лютого 2002 р. № 3018. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади” від 9 березня 1999 р. № 339 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 10. – С. 28.
8. Декларація цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетна декларація) / Схв. постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2008 р. № 160. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
9. *Белгавен Прес*. Місцеве самоврядування у новій Європі; *Регульська Й.* Реформування місцевого самоврядування у Центральній та Східній Європі (Лондон і Нью-Йорк, 1993) / Фонд “Україна-США”. Програма сприяння парламентові України, 1993. – 13 с.
10. *Вільям Барнз, Ларрі Ледебур*. Нові регіональні економіки / Пер. з англ. А. Пехника. – Львів: Літопис, 2003. – 196 с.
11. Зміни у місцевому самоврядуванні: досвід консервативної партії / Фонд “Україна-США”: Програма сприяння парламентові України, 1993. – 4 с.
12. *Луніна І.* Міжбюджетні відносини в Україні: Концептуальні підходи до реформування // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10 – 16.
13. *Луніна І.О.* Державні фінанси України у перехідний період. – Х.: Форт, 2000. – 296 с.
14. *Рахімулов Е.* Аналіз Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. // Програма сприяння парламентові України, 1999.
15. Фрицький О. Ф. Муниципальное право України. – К., 2000. – С. 174.
16. [http://razumkov.org.ua/poll.php?poll\\_id=174](http://razumkov.org.ua/poll.php?poll_id=174)

*Надійшла до редколегії 10.10.2008 р.*